فصلنامهٔ

سیاست خارجی

مجلهٔ علمی ـ ترویجی (سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و حقوقی)
سال هیجدهم، تابستان ۱۳۸۳، ۲۳۲ صفحه، ۶۵۰۰ ریال

مقاله‌ها

معرفی کتاب

بسم الله الرحمن الرحیم

دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی در مهرماه ۱۳۶۲ تأسیس شده‌است. هدف اصلی از تأسیس این دفتر، تحقیق و مطالعه در مورد مسایلی است که به نحوی با سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران ارتباط دارد. دفتر در اجرای این هدف، وظیفه‌ی خود می‌داند تا در زمینه‌های سیاسی، اقتصادی، حقوقی، فرهنگی و آنچه در حال حاضر روابط بین‌الملل و مباحث راهبردی خوانده می‌شود، به پژوهش و بررسی پردازد.

دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی در جهت انجام وظایف خود، دارای مراکز مطالعاتی متعددی است که هریک در حوزه جغرافیایی یا موضوعی خاصی به امر پژوهش مشغول هستند. نتایج طرح‌های مطالعاتی و تحقیقات انجام شده در دفتر، برحسب مورد، به صورت گزارش، مقاله و یاکتاب آماده شده و به شکلی شایسته در دسترس علاقه‌مندان قرار می‌گیرد. هم چنین دفتر مطالعات به صورت مستمر اقدام به برگزاری همایش‌هایی در زمینه‌ی موضوعات مختلف بین‌المللی می‌نماید تا به این وسیله محققین کشور بتوانند بخشی از نتایج طرح‌های پژوهشی خود را در معرض قضاوت و بحث و نقد عموم قرار داده و نیز باب مباحثه و تبادل آرای معقول در زمینه‌ی سیاست خارجی همواره مفتوح نگاه داشته شود. متن سخنرانی‌ها و مباحث هر همایش به چاپ رسیده، با عنوان گزارش همایش در اختیار عموم قرار داده می‌شود.

فصلنامه‌ی سیاست خارجی به عنوان فصلنامه‌ی دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی با هدف پیشبرد ادبیات سیاست خارجی درکشور و نیز امکان ایجاد فضایی برای عرضه‌ی نظریات اندیشمندان و صاحب‌نظران علوم سیاسی و رشته‌های وابسته به آن منتشر می‌شود. در این مجله هم چنین از مطالب تهیه شده توسط نمایندگی‌های جمهوری اسلامی ایران در خارج ازکشور استفاده می‌گردد.

برای اشتراک مجله‌ی سیاست خارجی و دست‌یابی به دیگر مجلات و کتاب منتشره از سوی دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی به نمایشگاه‌ها و فروشگاه‌های مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه مراجعه و یا با صندوق پستی ۱۵۸۷۵-۶۳۵۳ و دورنگار: ۲۸۰۲۶۴۹ مکاتبه نمایید.

- مسؤولین فنی: زهرا توکلی

مهین‌یزدان‌پناه

- حروفچین و صفحه آرا: مریم حدادی

تذکر:

فصلنامه سیاست خارجی علاقه‌مند است مقاله‌های تحقیقی و ارزنده را با ضوابط و شرایط زیر منتشر نماید:/

۱. مطالب فرستاده شده به هیچ عنوان مسترد نمی‌شود؛
۲. فصلنامه‌ی سیاست خارجی در ویرایش مقاله‌ها پذیرفته شده آزاد خواهد بود؛
۳. طول مقاله‌ها از ۲۵ صفحه‌ی دستنویس یا ۲۰ صفحه‌ی تایپ شده تجاوز ننماید؛
۴. متن مقاله بریک روی صفحه و با خط خوانا و با دو خط فاصله میان سطرها نوشته شده باشد؛
۵. متن‌اصلی مقاله‌های ترجمه‌شده و فهرست کامل منابع و مآخذ مقاله‌های تألیف شده (با مشخصات دقیق کتابشناسی آنها) پیوست مقاله باشد؛
۶. نام و نام خانوادگی و نشانی کامل و شماره‌ی تلفن نویسنده‌ی مقاله در پایان مقاله درج گردد؛
۷. خلاصه‌یی از مقاله‌ی ارسالی در صفحه‌ی جداگانه ضمیمه‌ی مقاله باشد.

* * *

نشانی دفتر فصلنامه: تهران، خیابان شهید دکتر باهنر، خیابان شهید آقایی، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، فصلنامه‌ی سیاست خارجی.

▣ خلاصه مقاله‌ها

◘ معرفی کتاب

خلاصهٔ مقاله‌ها

عوامل ذهنی مؤثر در اندازه‌گیری قدرت و پیامدهای آن

گرچه از لحاظ منطقی اندازه‌گیری میزان قدرت هر کشور و ترسیم تصویری واقع‌نما و معتبر از سلسله‌مراتب قدرت در نظام جهانی امکان پذیر است، در عالم واقع معمولاً چنین امکانی فعلیت نمی‌یابد. مهم‌ترین عوامل مخل اندازه‌گیری دقیق و واقع‌نمای قدرت ملی ذهنی و روانی هستند که موضوع اصلی این مقاله را تشکیل می دهد.

ادامه بحث این مقاله به جنبه‌های ذهنی و روانی اندازه‌گیری قدرت اختصاص داده‌ایم، نخست به کلیاتی کوتاه درباره ادراک و اهمیت بررسی آن می‌پردازیم. سپس جایگاه و اهمیت تصورات، برداشت‌ها و دیگر ویژگی‌های ذهنی و روانی در سیاست خارجی و به‌ویژه در اندازه‌گیری قدرت را شناسایی می‌کنیم. در بخش بعدی بحث، منابع و عوامل ذهنی ـ روانی مؤثر در سنجش قدرت را محور بحث قرار می‌دهیم و در پایان هم می‌کوشیم به این پرسش پاسخ دهیم که عوامل نامبرده چگونه به سنجش‌ها و اندازه‌گیری‌های نادرست و غیرواقعی قدرت ملی می‌انجامند.

آینده عراق: طرح ژئوپلتیک جدید منطقه‌ای و راهبردهای نوین آمریکا

عملیات نظامی آمریکا در افغانستان و عراق، سقوط طالبان و رژیم صدام اگرچه به‌عنوان گزینه فرصت برای اجرای طرح‌ها و راهبردهای جدید ایالات متحده در محیط بعد از ۱۱ سپتامبر و طرح ژئوپلتیک آمریکا در منطقه تلقی می‌شود ولی بروز گزینه‌ای جدید در عراق به نام ژئوپلتیک جدید منطقه‌ای (شیعه) و تأثیرات آن و همچنین بروز گزینه‌های امنیتی، از چالش‌های آمریکا در این محیط تلقی خواهد شد.

در این نوشتار ابتدا به مباحث نظری راهبردهای ایالات متحده در عراق و تأثیرات منطقه‌ای آن می‌پردازیم، سپس طرح ژئوپلتیک آمریکا و روند شکل‌گیری ژئوپلتیک شیعه در عراق تشریح و در نهایت جایگاه و نقش ایران در محیط جدید و در تفکر استراتژیک کاخ سفید، تبیین و تحلیل می‌گردد.

جامعه بین‌المللی و مواجهه با تروریسم

مقاله حاضر کنکاشی درباره طرق مواجهه جامعه بین‌المللی با پدیده تروریسم است. پس از رخداد یازده سپتامبر، ایالات متحده آمریکا با بودجه کلان نظامی می‌کوشد تا به‌طور قدرتمندانه‌ای در صحنه‌های گوناگون بین‌المللی حضور داشته باشد. این گرایش آمریکا باعث نظامی‌ترشدن و امنیتی‌ترشدن عرصه‌های مختلف جهانی به‌ویژه در سطوح مناطق شده است. حضور مداخله‌جویانه آمریکا با استناد به تروریسم، به‌طور عمده به شکل یک‌جانبه و بدون درنظر گرفتن متحدان اروپایی انجام می‌شود. این در حالی است که مقابله با تروریسم بین‌المللی نیاز به مفهوم‌پردازی جدی، عملیاتی کردن مفاهیم و مشخص‌کردن اهداف و روش‌ها دارد. در این نوشتار تأکید می‌شود که دو طریقه مبارزه حقوقی و برخورد سیاسی با پدیده تروریسم تکمیل‌کننده یکدیگر هستند. اگرچه تاکنون حقوق بین‌الملل پیشرفت‌های زیادی داشته و حاکمیت ملت ـ کشورها نسبت به گذشته با چالش‌های بیشتر و جدی‌تری مواجه شده است، اما نکته حائز اهمیت در موضوع تروریسم بین‌المللی این است که مانند بسیاری از مسائل و موضوعات بین‌المللی این مفهوم نیز تحت‌الشعاع جدی سیاست بین‌الملل قرار دارد. این در حالی است که عمل حقوقی بدون روش‌های سیاسی و روش‌های قدرت‌مآبانه بدون تشکیل قراردادها و کنوانسیون‌های بین‌المللی نمی‌تواند از قِبلِ مبارزه با تروریسم پیروز درآید. مضافاً اینکه یکجانبه‌گرایی آن هم به شیوه برخورد نظامی نه‌تنها موفقیت‌آمیز نبوده بلکه در بسیاری از موارد و نمونه‌ها می‌تواند به تشدید وخامت اوضاع نیز

منجر شود. این مقاله ضمن توضیح این نکات، مؤلفه‌ها و روش‌هایی را برای موفقیت عمل چندجانبه توسط جامعه بین‌المللی پیشنهاد می‌نماید.

چندجانبه‌گرایی: در نگاه اروپاییان

جنگ عراق در سال ۲۰۰۳ نشان‌دهنده تفاوت بنیادین دیدگاه‌های فراآتلانتیک درباره چندجانبه‌گرایی و به خصوص امنیت دسته‌جمعی بود. اگرچه دیدگاه‌های اروپاییان نیز با هم تفاوت داشت اما در عین حال که می‌توان سه دیدگاه آلمانی، فرانسوی و بریتانیایی را از هم تفکیک کرد همچنین می‌توان این سه را در یک طرف طیف قرار داد و دیدگاه آمریکا را در دیگر سو جای داد. این مقاله به بررسی معنا و برداشت چندجانبه‌گرایی در نگاه آمریکا، انگلیس، فرانسه و آلمان می‌پردازد و با ذکر اختلاف‌نظرها و دلایل آنها، به تأثیر این نگرش‌ها بر سیاست خارجی این چهار کشور اشاره می‌کند. آمریکا بیشتر بر ناکامی‌ها و ناتوانی‌های سازمان ملل و شورای امنیت تکیه می‌کند و در نتیجه، یک‌جانبه‌گرایی را انتخاب می‌کند. البته در این مورد، دیدگاه‌های نومحافظه‌کارانه نیز حائز اهمیت است. آلمان، چندجانبه‌گرایی را به خودی خود مفید می‌داند. فرانسه از آن به‌منظورکنترل آمریکا استفاده می‌کند و انگلیس معتقد است که چندجانبه‌گرایی، بدون آمریکا معنی ندارد. این مقاله در نهایت نتیجه می‌گیرد که باید رویکرد و تعریف تازه‌ای از چندجانبه‌گرایی ارائه شود تا بتوان به این مناقشات پایان داد و در غیر این صورت، اوضاع از وضع موجود نیز بدتر می‌شود.

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد

سرانجام پس از حدود دو سال و برگزاری هفت نشست کارشناسی با حضور نمایندگان و کارشناسان بیش از ۱۲۰ کشور و نیز نمایندگان سازمان های بین‌المللی دولتی و غیردولتی ذیربط، پیش‌نویس «کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد» نهایی شد. «کنوانسیون ملل

متحد برای مبارزه با فساد» اولین سند حقوقی بین‌المللی است که بطور مشخص برای پیشگیری و مبارزه با عمده ترین مظاهر فساد اداری و اقتصادی ـ مالی تدوین گردیده است. تدوین سند حقوقی جهت مبارزه با فساد، از یکسو نشانه جدی بودن معضل فساد در سطوح داخلی و بین‌المللی است و از سوی دیگر مبین عزم و اراده جامعه بین‌المللی برای کنترل این پدیده می‌باشد. این مقاله به تشریح این کنوانسیون می‌پردازد.

عوامل ذهنی مؤثر در اندازه‌گیری قدرت و پیامدهای آن

ناصر هادیان[۱]

احمد گل‌محمدی[۲]

قدرت پدیده‌ای فراگیر است. این پدیده در حوزه‌های گوناگون زندگی اجتماعی - سیاسی کم‌وبیش حضور دارد و بسیاری از روابط شکل‌دهنده این زندگی قدرت محور هستند. این قدرت محوری به‌ویژه هنگامی برجسته‌تر شده وجه غالب پیدا می‌کند که دولت‌ها برقرار کننده روابط باشند. در واقع اکثر رفتار دولت‌ها در صحنه بین‌المللی رفتاری معطوف به قدرت است. آنها یا می‌خواهند قدرت خود را حفظ کنند یا آن را افزایش دهند.

باتوجه به همین جایگاه رفیع قدرت در روابط میان دولت‌ها و قدرت‌مداری اکثریت قریب به اتفاق کردارها، روابط و مناسبات دولت ها، قاعدتاً هر دولت باید تصویری از سلسله‌مراتب قدرت در نظام جهانی و جایگاه خود در این سلسله‌مراتب داشته باشد. این

۱. دکتر ناصر هادیان استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران است.

۲. احمد گل محمدی نامزد دکترای روابط بین‌الملل دانشگاه تهران است.

تصویر با مشخص‌کردن جایگاه دولت و دولت‌های دیگر در نظام قدرت، متولیان سیاست خارجی را در اتخاذ رفتارهای مناسب یاری می‌کند. بنابراین، تصویر موردنظر هر اندازه دقیق‌تر و روشن‌تر باشد، میزان موفقیت در تأمین هدف اصلی (حفظ یا افزایش قدرت ملی) بیشتر خواهد بود.

برای این اندازه‌گیری روش‌ها، ابزارها و الگوهایی وجود دارد و کشورها می‌توانند با کاربست آنها جایگاه خود را در سلسله‌مراتب قدرت پیدا کنند. گرچه انواع مختلفی از این‌گونه روش‌ها ، ابزارها و الگوها وجود دارد، اما با هدف واحدی به کار بسته می شوند: آنها باید روشن کنند که اولاً، قدرت چیست و چه عناصری دارد؛ ثانیاً، در سلسله‌مراتب اهمیت و کارآیی، این عناصر از چه جایگاهی برخوردارند؛ و ثالثاً، چگونه می‌توان این عناصر را به درستی اندازه‌گیری کرد. اگر پاسخ‌های معتبری به این سه پرسش داده شود، بی‌گمان می‌توان تصویری واقع‌نما از سلسله‌مراتب قدرت در نظام جهانی در زمانی معین ترسیم کرد.

گرچه از لحاظ منطقی اندازه‌گیری میزان قدرت هر کشور و ترسیم تصویری واقع‌نما و معتبر از سلسله‌مراتب قدرت در نظام جهانی امکان پذیر است، در عالم واقع معمولاً چنین امکانی فعلیت نمی‌یابد. داده های تاریخی حکایت از آن دارند که تصاویر کشورها از سلسله‌مراتب قدرت بسیار متفاوت است و اشتباه در محاسبه قدرت امری رایج است. به واقع درمواردی نه چندان اندک، کشورها برمبنای برداشتی غیرواقع‌بینانه از قدرت خود و دیگران رفتار می کنند.

برآورد غیرواقع‌بینانه نتیجه سه عامل می‌تواند باشد. یکی از این عوامل اتخاذ روش نامناسب اندازه‌گیری قدرت است. دربرخی موارد امکان دارد که انتخاب روشی نامناسب برای اندازه‌گیری قدرت، به شکل گیری تصویری غیرواقع بینانه از قدرت بینجامد. عامل دوم به ماهیت خود قدرت مربوط می شود، زیرا قدرت پدیده‌ای پیچیده، کثیرالجنبه و نسبتاً مبهم

است. برخی عناصر تشکیل‌دهنده قدرت غیرعینی و اندازه‌ناپذیر هستند. عوامل ناشناخته و تصادفی هم وجود دارند که میزان و رابطه قدرت در عرصه بین‌المللی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. بنابراین اندازه‌گیری قدرت اگر هم غیرممکن نباشد، دست کم کاری بسیار دشوار است و با دقیق‌ترین ابزارها و روش‌ها هم نمی‌توان همه عوامل و عناصر دخیل را شناسایی و اندازه‌گیری کرد:

حتی اگر اشخاصی که مسؤول سیاست خارجی یک دولت هستند، بسیار عاقل باشند و قدرت داوری صائبی داشته باشند و بتوانند بر کامل‌ترین و قابل اعتمادترین منابع اطلاعاتی متکی باشند، عوامل ناشناخته‌ای وجود دارد که محاسبات آنها را مخدوش می‌کند... عملاً هیچ‌گاه شرایط کمال فکری و اطلاعاتی در اختیار نیست. همه افرادی که اطلاعاتی در اختیار تصمیم‌گیرندگان در مورد مسائل خارجی می‌گذارند مطلع نیستند و همچنین همه اشخاصی که تصمیم می‌گیرند، از عقل سلیم برخوردار نیستند. بدین‌ترتیب وظیفه ارزیابی قدرت نسبی دولت‌ها برای حال و آینده به مجموعه‌ای از حدسیات در مورد آینده تبدیل می‌شود که بخشی از آنها بی‌تردید نادرست از کار درمی‌آیند و رویدادهای آتی صحت بخش دیگری از آنها را اثبات می‌کند (مورگنتا: ۹ـ۲۶۸).

ولی سومین و مهم‌ترین عوامل مخل اندازه‌گیری دقیق و واقع‌نمای قدرت ملی، ذهنی و روانی هستند که موضوع اصلی این مقاله را تشکیل می دهد. اگر عوامل و متغیرهای دخیل در فرایند اندازه‌گیری قدرت را بر حسب سه عنصر موضوع شناخت (قدرت ملی)، روش و ابزار شناخت، و شناخت‌گر تقسیم‌بندی کنیم، می‌توان گفت که بیشترین و مؤثرترین عوامل و متغیرها به عنصر سوم تعلق دارند. این دسته از عوامل نه‌تنها مؤثر هستند، حذف آنها از فرایند اندازه‌گیری قدرت هم، نسبت به دو دسته عوامل دیگر، بسیار دشوار و حتی ناممکن است. بنابراین هرگونه تلاش برای ترسیم تصویری گویا از چگونگی اندازه‌گیری قدرت بدون توجه

به این جنبه مهم یا آنچه معمولاً ادراک[1] نامیده می‌شود، موفقیت‌آمیز نخواهد بود.

در ادامه بحث که به جنبه‌های ذهنی و روانی اندازه‌گیری قدرت اختصاص داده‌ایم، نخست به کلیاتی کوتاه درباره ادراک و اهمیت بررسی آن می‌پردازیم. سپس جایگاه و اهمیت تصورات، برداشت‌ها و دیگر ویژگی‌های ذهنی و روانی در سیاست خارجی و به‌ویژه در اندازه‌گیری قدرت را شناسایی می‌کنیم. در بخش بعدی بحث، منابع و عوامل ذهنی ـ روانی مؤثر در سنجش قدرت را محور بحث قرار می‌دهیم و در پایان هم می‌کوشیم به این پرسش پاسخ دهیم که عوامل نامبرده چگونه به سنجش‌ها و اندازه‌گیری‌های نادرست و غیرواقعی قدرت ملی می‌انجامند.

ادراک و ساخت ذهنی واقعیت

معمولاً ادراک همچون توانایی دیدن، شنیدن یا فهم چیزها، شیوه دیدن، فهم یا تفسیر چیزی و یا شیوه‌ای که مردم دنیای اطراف خود را می‌بینند و تفسیر می‌کنند تعریف می‌شود (Oxford Advanced Learners Dic, 1998; Beckman, 1984:95). پس ادراک تصویری از دنیای بیرون است که به واسطه ابزارها و توانایی‌های مختلف، در ذهن فرد نقش می‌بندد و مبنا و راهنمای تعامل و دادوستد او با پیرامون خود قرار می‌گیرد. این تصویر شرط لازم زندگی است و بدون آن انسان نخواهد توانست ارتباطی معنادار با دنیای پیرامون خود برقرار کند.

چیستی ادراک بر این نکته بسیار مهم دلالت دارد که واقعیت ساخته می‌شود. دسترسی مستقیم و بی‌واسطه به واقعیت‌های بیرونی امکان‌ناپذیر است و انسان آنها را در ذهن خود

1. Perception

بازسازی می‌کند. دنیایی که در آن زندگی می‌کنیم ساخته ذهن خود ما است. البته برای انسان ها دشوار است بپذیرند که واقعیت را می‌سازیم و تصویرها و تصورات خود را عین واقعیت می‌پندارند. در حالی که واقعیت واحد است، به‌طور منطقی شاید به تعداد انسان‌های علاقمند به آن واقعیت تصاویری خاص و متفاوت وجود داشته باشد.

وجود برداشت‌ها و تصویرهای متعدد از واقعیتی واحد حکایت از این دارد که واقعیت را می‌توان به صورت‌های مختلف ساخت یا درک کرد. ادراک نوعی انتخاب است، زیرا همیشه شماری گزینه‌های ممکن وجود دارد که فرد با انتخاب یکی از آنها واقعیت را به گونه خاصی می‌سازد(باربر، ۱۳۷۴: ۳۰۳).به بیان دیگر واقعیت یا دنیای بیرونی دنیای مرموز است که به صورت‌های مختلف می‌توان رمزهای آن را گشود و هر فرد بنا بر توانایی‌ها و ویژگی‌های ذهنی خود آنها را می‌گشاید. ولی اگر برداشت‌ها و رمزگشایی‌های ممکن فراوانی وجود دارند گزینش یکی از آن امکان‌ها چگونه صورت می‌گیرد و فردی که در برابر گزینه‌های پرشمار قرار گرفته است، چگونه یکی از آنها را انتخاب می‌کند.

این پدیده را می‌توان با توسل به دو متغیر تبیین کرد: ساخت عینی واقعیت؛ ساخت ذهنی شناخت‌گر. گرچه امکان‌های دریافت و برداشت بسیار فراوان هستند، همه آنها درست و مشروع نیستند، زیرا واقعیت دارای یک ساخت عینی است که شمار برداشت‌های درست و مشروع و بنابراین محتمل را محدود می‌کند. ساخت ذهنی شناخت‌گر هم تعیین می‌کند که از میان امکان‌های مشروع محدود، کدام گزینه انتخاب شود. در این فرایند احتمال انتخاب گزینه‌ای بیشتر است که به حداکثر وجه ممکن با ساخت ذهنی فرد هماهنگ بوده و انتخاب آن مستلزم کمترین تعدیل و بازسازی در ساخت ذهنی باشد (de Rivera, 1968: 43-44, 22).

ساخت ذهنی در یک دوره زمانی بسیار طولانی شکل می‌گیرد و مراحل مختلف زندگی فرد، حتی مرحله پیش از تولد، به نحوی از انحا در شکل‌گیری ذهنیت موثر هستند. در

هر مرحله از زندگی شرایط، منابع و مصالح مختلفی فراهم می‌شود و فرد با استفاده از اینها شخصیت و ذهنیت خود را به تدریج و نسبتاً ناآگاهانه می‌سازد. پس اجزا و عناصری مانند باورها، ارزش‌ها، تصورات پیشین و اصول متافیزیکی که نظام ذهنی فرد را تشکیل می‌دهند نتیجه داد و ستدها و اندرکنش‌های بسیار طولانی مدت و گوناگون با دنیای بیرون و دخالت متغیرهای فراوان است. بی‌گمان ذهنیتی که این گونه شکل گرفته باشد، بسیار سخت، متصلب و غیر منعطف خواهد بود(de Rivera, 1968: 23).

اگر مبنای عمل انسان‌ها نه خود واقعیت بلکه تصویری از آن باشد که در چارچوب نظام ذهنی سخت و متصلب فرد ساخته می‌شود، درک و تبیین درست رفتارها، رویدادها و تحولات در عرصه‌های مختلف زندگی، نیازمند بررسی و تحلیل ساخت ذهنی انسان‌هایی است که به صورت مستقل یا در قالب نهادها و سازمان‌ها در آن عرصه دخیل و فعال هستند. عرصه سیاست خارجی و روابط بین‌الملل نیز از این قاعده مستثنی نیست و باید برای درک بهتر رفتار بازیگران و متولیان مختلف این عرصه، متغیرهای ذهنی دخیل در برداشت‌ها و تصورات آنها را به دقت بررسی کرد.

نقش و اهمیت ساخت ذهنی و ادراک در سیاست خارجی

سیاست خارجی به صورت‌های مختلف تعریف می‌شود: ابزارهایی که ملت‌ها برای رسیدن به اهداف خود در عرصه سیاست بین‌الملل انتخاب می‌کنند (Cottam, 1986:334) کنش‌ها یا استراتژی‌هایی برای کنش به سود حکومت‌های خود از طریق پایان دادن ، کاهش دادن ، حفظ کردن یا گسترش دادن همکاری و ستیز (Knorr, 1975: 29)؛ بخشی از سیاست ملی یک دولت در ارتباط با کشورهای دیگر که بر ادراکات پیشین از منفعت ملی استوار است و عنصر اساسی در فرایند تحصیل و حفظ اهداف و منافع درک و تعریف شده به شمار می‌آید

(Padelford and Lincoln, 1962: 197)؛ استراتژی‌های حکومت‌ها برای هدایت کنش‌هایشان در صحنه بین‌الملل (Goldstein, 1994: 95).

باتوجه به این گونه تعریف‌های مختلف می‌توان سه ویژگی کلی را برای سیاست خارجی برشمرد: مجموعه‌ای از استراتژی‌ها یا کنش‌ها است؛ با روابط میان دولت‌ها سروکار دارد؛ و معطوف به هدف یا اهدافی از پیش تعیین شده است. پس سیاست خارجی مجموعه‌ای از استراتژی‌ها یا کنش‌ها است که هر کشور در روابط خود با کشورهای دیگر اتخاذ می‌کند تا به هدف یا اهداف از پیش تعیین‌شدهٔ خود برسد. این استراتژی‌ها یا کنش‌ها مسبوق به اطلاعاتی گزینش شده است و از این رو بسیاری پژوهشگران و نظریه‌پردازان مدعی هستند که سیاست خارجی هر کشور، به صورت‌های مختلف تحت تأثیر چشمگیر ادراک‌ها و برداشت‌ها قرار می‌گیرند (Hocking and Smith, 1995: 30; Vasquez, 1998: 344). در سطور آتی این ادعا را بررسی خواهیم کرد.

چنان که اشاره شد سیاست خارجی هر کشور متشکل از تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات کم و بیش برنامه‌ریزی شده مبتنی بر اطلاعات مختلف است. این اطلاعات نه تنها گزینش و پردازش می‌شوند بلکه در چارچوب نوعی برداشت و تصویر کلی از دنیای روابط و نظام بین‌الملل مورد تجزیه و تحلیل و تفسیر قرار می‌گیرند. به بیان روشن‌تر، در اغلب موارد، هر اقدامی در چارچوب سیاست خارجی کشورها آخرین مرحله از مجموعه عملیاتی است که به صورتی مستقیم و غیر مستقیم تحت تأثیر برداشت،ادراکات و تصورات ناشی از ساخت ذهنی غالب و مسلط قرار می‌گیرد. پس برای پی‌بردن به نقش و اهمیت ساخت ذهنی و ادراک در سیاست خارجی باید تأثیر آن را در تک تک مراحل نامبرده (برداشت و تصویر کلی از روابط و نظام بین‌الملل، دریافت و تفسیر اطلاعات، برنامه ریزی، تصمیم‌گیری و اقدام) شناسایی و مورد بررسی قرار داد.

بی‌تردید در هر کشور برداشت یا تصویری کلی از نظام بین‌الملل شکل می‌گیرد که در حکم راهنمای دستگاه و گردانندگان سیاست خارجی است و بدون آن، دولت‌ها در درک دنیای خارجی و برقراری ارتباط با آن دچار سردرگمی خواهند شد. اجزا و عناصر تشکیل دهنده این‌گونه برداشت‌ها یا تصاویر پاسخ‌های پرسش‌هایی بنیادی هستند که برای هر سیاستمدار و متولی سیاست خارجی مطرح می‌شود. درواقع کارگزاران سیاسی بر پایه چنین نظام‌های معنایی مسلط، در مورد هست و بایست نظام بین‌الملل و جایگاه کشور خود در آن نظام موضع‌گیری می‌کنند.

بخش مهمی از برداشت و تصور کلی به ساخت نظام بین‌المللی معطوف است و از قطب بندی‌ها، شکاف‌ها و اختلاف‌های موجود و ممکن حکایت دارد. در این تصویر کلی، اصل و منطق حاکم بر عملکرد نظام و هدف و انگیزه اصلی رفتار واحدهای تشکیل دهنده نظام بین‌الملل مشخص شده است. ماهیت قدرت و جایگاه آن در نظام بین‌الملل دیگر موضوع مهم مطرح و روشن‌شده در نظام معنایی مورد بحث است. در این نظام همچنین تصویری از سلسله‌مراتب قدرت و چشم‌انداز تغییر وتحول در این زمینه و زمینه‌های دیگر ترسیم می‌شود.

گرچه آنچه برداشت، تصور، تصویر و یا نظام معنایی کلی نامیده‌ایم تغییر ناپذیر نیست ولی یک جامعه مسلط و نهادینه‌شونده به سختی متحول شده یا جای خود را به نظام معنایی دیگری می‌دهد (Mingst, 1999: 153). بیان فرایند پیدایش، گسترش و مسلط شدن آنها نیازمند پژوهشی مستقل است، ولی باید یادآور شد که به هر حال این فرایند درواقع تابعی از فرایند شکل‌گیری و نهادینه شدن ساخت فکری فردی و جمعی در جامعه‌ای معین است. درواقع موثرترین متغیر در شکل‌گیری و نهادینه‌شدن یک تصویر کلی از نظام بین‌الملل،

ساخت فکری فردی و جمعی ویژگی بخش جامعه به ویژه دست اندرکاران اصلی نظام سیاسی کشور است.

ساخت فکری نه‌تنها تعیین‌کننده تصویری کلی از نظام بین‌الملل است، در فرایند دریافت، تجزیه و تحلیل و تفسیر اطلاعات نیز تأثیری مستقیم و غیرمستقیم دارد. طراحان سیاست خارجی یک کشور همواره با اطلاعات بسیار فراوان و گوناگونی درباره دنیای پیرامون خود، از جمله اطلاعاتی درباره رفتارها و تحولات دیگر کشورها، اختلافات و ستیزها، اختراعات و پیشرفت‌های فنی، رویارو هستند. بنابراین آنان که برای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری‌های خود به این‌گونه اطلاعات نیاز دارند و نمی‌توانند همه اطلاعات مربوط را مورد استفاده قرار دهند، ناگزیر دست به گزینش می‌زنند. بی‌گمان ساخت ذهنی و تصورات افراد در چنین گزینشی دخالت دارد.

از دیدگاه نظریه‌پردازان و پژوهش‌گران مختلف در این‌گونه شرایط که فرد با حجم عظیمی از اطلاعات رویارو است و راهی جز گزینش ندارد معمولا بر مبنای اصول روانشناختی به گزینش اطلاعات دست می‌زنند نه مطابق قواعد منطقی که مکاتبی مانند واقع‌گرایی مورد تأکید قرار می‌دهند (Jervis, 1975: 215).در این مورد مهمترین اصل روانشناسی اصل حداقل تناقض یا حداقل بازسازی است. به عبارتی انسان‌ها معمولاً اطلاعاتی را وارد بخش تحلیل ذهنی خود می‌کنند که با باورها، عقاید و مفروضاتشان تناقض نداشته یا حداقل تناقض را داشته باشند و ورود این گونه اطلاعات به حداقل بازسازی ذهن نیازمند باشد (سریع‌القلم ، ۱۳۷۹: ۲۶). پس در این فرایند شاید بخش زیادی از اطلاعات کنار گذاشته می‌شود.

تأثیر ذهنیت بر گزینش اطلاعات به ویژه هنگامی بیشتر می‌شود که فرد یا افراد در شرایط بحرانی و پراضطراب قرار داشته باشند. در چنین شرایطی ظرفیت و توانایی فرد در

دریافت اطلاعات جدید و ناهمخوان بسیار کاهش می‌یابد و او به پذیرش اطلاعات اندک و همخوان با تصورات و ذهنیت خود بسنده می‌کند (Vasquez, 1998: 159-60). مثلاً در جریان جنگ جهانی دوم دقیقاً پیش از حمله ژاپنی‌ها به پرل‌هاربر، هواپیمایی بدون علامت در آسمان ظاهر شد ولی چون آمریکایی‌ها انتظار نداشتند مورد حمله ژاپن قرار گیرند، این هواپیماها را چندان جدی نگرفتند. درواقع چون اطلاعات جدید (گزارش پرواز هواپیماها) با ذهنیت سیاست‌گذاران آمریکا (نامحتمل‌بودن حملهٔ ژاپن به آمریکا) همخوانی نداشت، از ورود آن به بخش تحلیلی ذهن خود خودداری کردند (Knorr, 1975: 153).

افزون‌بر گزینش و دریافت اطلاعات، در مرحله پردازش، تحلیل و تفسیر اطلاعات هم در ذهنیت و تصورات پیشین موثر است. در این مرحله فرد همان اطلاعات و پیام‌های گزینش شده مربوط به واقعیت‌های بیرونی را بر طبق ساخت ذهنی خود تفسیر و ادراک می‌کند و بسته‌های اطلاعاتی را به سلیقه ذهنی خود می‌گشاید. در این فرایند ساخت ذهن باعث تغییر معنای اطلاعات دریافتی می‌شود و اطلاعات پیچیده را به گونه‌ای بازسازی و ساده می‌کند که در قالب تصورات و نظام معنایی فرد بگنجد (Cottam. 1986: 26, 33). هر فرد اطلاعات را به گونه‌ای خاص تفسیر می‌کند و در نتیجه واقعیت را به صورتی متفاوت می‌بیند.

اگر ساخت ذهنی و تصورات فرد چنین تأثیری تعیین کننده در شکل‌گیری تصویری کلی از نظام بین‌الملل، و گزینش و تفسیر پیام‌ها و اطلاعات داشته باشد، ناگفته پیداست که دیگر مراحل عملیاتی رایج در سیاست خارجی هر کشور را نیز کم‌وبیش تحت تأثیر قرار خواهد داد، زیرا هر کدام از این عملیات زنجیروار به یکدیگر مربوط هستند. هرگونه برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اقدام نیازمند حداقلی از اطلاعات است و از آنجا که این اطلاعات در چارچوب ساخت ذهنی معین گزینش و تفسیر می‌شود، آن مراحل عملیاتی نیز به نوعی

ذهنیت محور هستند، هر چند که شدت و ضعف این ذهنیت محوری از موردی به موردی و از مرحله‌ای به مرحله دیگر متفاوت است.

به هر حال نکات بیان شده جملگی حکایت از آن دارد که ذهنیت، ادراک و تصورات ذهنی تأثیری فراگیر، پایدار و عمیق در سیاست خارجی دارد و بدون توجه کافی به این جنبه، تبیین مناسب و دقیق پدیده‌های مرتبط امکان‌پذیر نخواهد بود. این نکته به اندازه‌ای اهمیت دارد که اکثر قریب به اتفاق پژوهش‌گران عرصه سیاست خارجی و روابط بین‌الملل به صورت‌های مختلف آن را مورد تاکید قرار داده‌اند. آنان ضمن نقد مکاتب مدعی جایگاه محوری منطق و معیارهای عام و عینی در سیاست خارجی، ادعا می‌کنند که سیاست خارجی به نحوی چشمگیر و گریزناپذیر بر تفسیر و تعبیر استوار است (Jervis, 1976; Vasquez, 1998, Hocking and Smith, 1990: 30).مواضع و ادعاهای سازه انگاران مصداق برجسته چنین نگرشی در روابط بین‌الملل است.

سازه‌انگاران برنقش تصورات و ادراکات بسیار تأکید می کنند و مدعی هستند که «واقعیت» ساخته می‌شود. بنابراین از دیدگاه آنان اگر ما خواهان درک سیاست بین‌الملل هستیم، باید ابزارها و شیوه‌هایی را که بازیگران نظام بین‌الملل به واسطه آنها دنیای بیرون را درک و تفسیر می کنند، شناسایی و بررسی کنیم. الکساندر ونت، با مثالی، این موضوع را بیان می کند:

از نظر ایالات متحده، پنج سلاح هسته‌ای کره شمالی خطرناک‌تر از ۵۰۰ سلاح هسته‌ای انگلیس است. زیرا انگلیسی‌ها دوستان ایالات متحده هستند ولی کره شمالی‌ها نیستند، و دوستی و دشمنی محصول ادراکات مشترک است. (Wendt, 1995: 73)

اهمیت ادراک و برداشت در اندازه‌گیری قدرت

چنان که در بحث از ذهنیت محوری کلی سیاست خارجی بیان کردیم، ساخت ذهنی جمعی و فردی با شکل دادن به یک برداشت و تصویر کلی از نظام و روابط بین‌الملل، گزینش، پردازش و تفسیر اطلاعات و پیام‌ها را تحت تأثیر قرار داده، سمت و سویی معین به برنامه ریزی‌ها و تصمیم گیری‌های مختلف می‌دهد. ساز و کار عملی نامبرده در مورد اندازه‌گیری قدرت ملی هم مصداق می‌یابد: اندازه‌گیری قدرت ملی خود و دیگران برپایه اطلاعات گزینش و تفسیر شده صورت می‌گیرد و همین گزینش و تفسیر گریزناپذیر نیز تابعی از ساخت و نظام معنایی مسلط هر جامعه است.

برداشت و تصویر کلی از نظام بین‌الملل که سیاست خارجی هر کشور به نحوی از انحا بر آن استوار می‌شود، دربرگیرنده برخی اصول، مفاهیم، باورها، پیش فرض‌ها و رهیافت‌های بنیادی است. از مهمترین مولفه‌های این تصویر که در قبل فهرست‌وار بیان شد، مفهوم محوری قدرت و مفاهیم و مسائل مرتبط با آن است. دست‌اندرکاران سیاست خارجی پاسخ برخی پرسش‌های بنیادی درباره ماهیت و ویژگی‌های قدرت را به واسطه این تصویر و برداشت کلی پیدا می‌کنند و بر مبنای همان پاسخ‌ها به سنجش و اندازه‌گیری قدرت ملی می‌پردازند. درواقع اندازه‌گیری قدرت ملی تحت تأثیر نگرش کلی به قدرت (ملی) است که آن هم معمولاً در چارچوب نگرش کلی‌تر به نظام بین‌المللی قرار دارد.

این نگرش کلی در درجه نخست و به صورتی ضمنی یا آشکار، تعیین می‌کند که قدرت چیست و چگونه می‌توان آن را تعریف کرد. بر پایه همین تعریف و مفهوم بندی، ویژگی‌های قدرت ملی مانند نسبی بودن، سیال و متغیر بودن، پیچیدگی و کثیرالجنبه بودن و ویژگی‌هایی از این قبیل شناسایی می‌شود. شناسایی عناصر و منابع قدرت نیز براساس تعریف و مفهوم بندی قدرت صورت می‌گیرد. بنابراین همه مراحل لازم برای اندازه‌گیری

قدرت، مستقیم یا غیر مستقیم ، تحت تأثیر نگرش کلی به نظام بین‌الملل و قدرت قرار می‌گیرد که در سنجش قدرت باید به این نکته مهم توجه داشت.

تأثیر برداشت‌ها و نگرش‌های ذهنیت محور بر سنجش و اندازه‌گیری قدرت ملی به صورت‌های مختلف نمود می‌یابد و به تبع برداشت و نگرش معین، تصویری متفاوت از سلسله‌مراتب قدرت ملی ترسیم می‌شود. به بیان دیگر هر تعریف و برداشتی از قدرت و ویژگی‌های قدرت را بپذیریم، در انتخاب روش و ابزار اندازه‌گیری قدرت و کاربست آن موثر بوده، نتیجه را تغییرخواهد داد. پس هر اندازه متغیرهای ذهنی و روانی در فرایند اندازه‌گیری قدرت دخیل باشند، احتمال محاسبات نادرست افزایش می‌یابد و از میزان واقع‌نمایی نتایج حاصله کاسته می‌شود که داده‌های تاریخی هم موید چنین ادعایی هستند. در سطور آتی مصادیق برجسته اشتباهات و ابهامات را بیان خواهیم کرد.

بی‌تردید یکی از ویژگی‌های اصلی قدرت ملی نسبی بودن آن در رابطه با زمان، موقعیت و کشورهای دیگر است. جایگاه هر کشور در سلسله‌مراتب قدرت ملی با گذشت زمان از موقعیتی به موقعیت دیگر و در قیاس با کشورهای مختلف تغییر می‌یابد. ممکن است در طول زمان یک کشور نتواند قدرت خود را به اندازه کشورهای دیگر افزایش داده، جایگاه خود را حفظ کند. همچنین شاید کارایی و تأثیر عنصر یا عناصری از قدرت ملی در شرایط و موقعیت‌های مختلف یکسان نباشد (Russett and Starr, 1992: 135). از این نکته نیز نباید غافل بود که قدرتمندتر بودن یا نبودن کشوری معین به کشور یا کشورهایی که معیار سنجش است بستگی دارد (عامری، ۱۳۷۴: ۳ -۳۲۲).

بنابراین هرگاه برداشت و تصور کلی از نظام بین‌الملل که نگرش کلی به وجوه مختلف قدرت ملی هم بخشی از آن است در برگیرنده این ویژگی‌ها و ظرایف نباشد و حساسیت و آگاهی لازم در رابطه با نسبیت قدرت را ایجاد نکند، معمولاً گزینش، تجزیه و تحلیل و تفسیر

اطلاعات و پیام‌ها به‌گونه‌ای صورت می‌گیرد که اعتبار و واقع‌نمایی سنجش و اندازه‌گیری قدرت کاهش می‌یابد. در چنین شرایطی برداشت و تصور کلی مبتنی‌بر ساخت ذهنی مسلط و غالب مانع از آن می‌شود که سه متغیر نامبرده در پردازش اطلاعات و بنابراین در اندازه‌گیری قدرت دخالت داده شوند و به همین دلیل سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران نمی‌توانند جایگاه واقعی خود و یا کشورهای دیگر را در سلسله‌مراتب قدرت به درستی مشخص کنند.

مورگنتا در بحث از اشتباهات رایج در ارزیابی و سنجش قدرت، غفلت از نسبی بودن قدرت را یکی از اساسی‌ترین و رایج‌ترین خطاهای سیاست بین‌الملل می‌داند:

«دولتی که در لحظه خاصی از تاریخ خود را در اوج قله قدرت می‌یابد به‌طور خاص در معرض این وسوسه قرار می‌گیرد که نسبی بودن قدرت را فراموش کند... سیاست خارجی مبتنی بر این مفروضات، مخاطرات عظیمی در بر دارد، زیرا این واقعیت را نادیده می‌گیرد که قدرت فائقه آن دولت تنها تا حدی برآیند خصایص خود آن است، و تا حدی نیز نتیجه خصایص سایر دولت‌ها در مقایسه با خصایص آن دولت می‌باشد» (مورگنتا، ۲۷۲ :۱۳۷۴).

گویاترین نمونه‌ای که مورگنتا برای اثبات ادعای خود می‌آورد به فرانسه مربوط می‌شود. از دیدگاه او در پایان جنگ جهانی اول فرانسه، نیرومندترین کشور از لحاظ قدرت نظامی، در صدر قرار داشت ولی پس از آن در سلسله‌مراتب قدرت نظامی تنزل کرد، در حالی که تا آغاز جنگ جهانی دوم همچنان قدرتمندترین کشور تلقی می‌شد. در واقع سیاستمداران فرانسوی «به جای آنکه ارتش فرانسه در سال ۱۹۳۷ را با ارتش آلمان در همان سال مقایسه کنند، ارتش فرانسه را در سال ۱۹۳۷ با ارتش فرانسه در سال ۱۹۱۹... مقایسه می‌کردند» (مورگنتا، ۱۳۷۴: ۲۷۱).

پیچیدگی و کثیرالجنبه‌بودن دیگر ویژگی قدرت ملی است. اکثر پژوهش‌گران مختلف که در شناسایی وجوه، عناصر و منابع پرشمار و گوناگون قدرت بسیار کوشیده‌اند،

پیچیده‌بودن قدرت را همواره مورد تاکید قرار می‌دهند و سنجش دقیق‌تر قدرت ملی را در گرو آگاهی از این پیچیدگی می‌دانند. به نظر آنان باید این قدرت پیچیده و کثیرالجنبه را به صورت یک کل در نظر گرفت، زیرا تک تک اجزا و منابع قدرت در کلیت پیچیده قدرت ملی ایفای نقش می‌کنند و تنها در این چارچوب می‌توان آنها را ارزیابی کرد (فرانکل، ۱۳۷۳ :۱۴۷).

ولی تصورات و برداشت‌های ذهنی معمولاً انطباق چندانی با واقعیت‌های پیچیده بیرونی ندارند. ساخت ذهن و نظام معنایی مسلط در یک جامعه هر اندازه هم پیچیده باشند نمی‌توانند پیچیدگی‌های عالم واقع را به خوبی منعکس کنند و یکی از سازوکارهای ذهنی و روانی افراد هم ساده سازی واقعیت و ادراک و بازسازی واقعیت ساده شده است (Cottam, 1986: 33). همین عامل باعث می‌شود در گزینش، پردازش و تفسیر اطلاعات معطوف به قدرت ملی نه‌تنها نوعی جزیی‌نگری و گریز از همه‌جانبه‌نگری صورت گیرد، بلکه از راه‌یابی اطلاعات دال بر پیچیدگی قدرت جلوگیری شود. در این مورد هم گزینش و تفسیر اطلاعات بر پایه باور و ذهنیت فرد صورت می‌گیرد و اطلاعات جدید، ناهمخوان و پیچیده از عهده تغییر و اصلاح ساخت ذهنی برنمی‌آیند (de Rivera, 1986: 23).

جزیی‌نگری و ساده‌انگاری ناشی از برداشت‌ها و نگرش‌های مسلط به بهترین وجه در اهمیت دادن به یک منبع یا عنصر قدرت ملی نمود می‌یابد. در برخی موارد ساخت ذهنی مسلط به‌گونه‌ای است که یکی از منابع قدرت بسیار مؤثر و کارآمد به شمار می‌آید و به همین دلیل در سنجش قدرت ملی وزن و اهمیت بیشتری برای آن در نظر گرفته می‌شود. این منبع ممکن است موقعیت ژئوپولتیک کشور یا قدرت نظامی آن باشد(مورگنتا، ۱۳۷۴:۲۷۶ـ۲۸۱). البته این‌گونه اشتباهات در محاسبات دو وجه دارد. از سویی به یک یا چند عامل بیش از حد معمول اهمیت داده می‌شود و از سوی دیگر ارزش واقعی عوامل در منابع دیگر کمتر از میزان واقعی برآورد می‌شود که معمولاً برای کشورها زیان‌بار است.

قدرت نه تنها کلیتی پیچیده و کثیرالجنبه است بلکه همواره تحول و تغییر می‌یابد. دگرگونی‌ها و تحولات گوناگون در حوزه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کم و بیش تأثیر و اهمیت منابع و عناصر تشکیل‌دهنده قدرت را تغییر داده، باعث جابه‌جایی کشورها در سلسله‌مراتب قدرت ملی می‌شوند. مثلاً یک نوآوری در ساخت جنگ‌افزار یا فن‌آوری‌های ارتباطی شاید معادلات نظامی راکاملا درهم بریزد و اعتبار محاسبات پیشین را بسیارکاهش دهد. این تحول و پویایی ویژگی بخش دیگر منابع و عناصر قدرت، مانند قدرت اقتصادی، قابلیت بسیج و کاربرد منابع و حتی منابع غیرمادی و نامحسوس قدرت ملی نیز هست. بنابراین در سنجش و اندازه‌گیری قدرت ملی باید پویایی و تحول آن را کاملاً مدنظر قرار داد. (Tellis, 2000: 4-5, 9).

در این مورد هم شاید ساخت ذهنی غالب و تصورات مبتنی بر آن، فرایند اندازه‌گیری قدرت ملی را به اطلاعات و داده‌هایی محدود کند که به خوبی نشانگر دگرگونی و پویایی قدرت ملی و عناصر و منابع مختلف آن نیستند. در چنین شرایطی تغییرات شکل گرفته در وزن و اهمیت عناصر قدرت مورد بی‌توجهی یا کم توجهی قرار می‌گیرند و به همین دلیل معمولاً افزایش قدرت کشورهای دیگر که مترادف با کاهش قدرت کشوری معین است نادیده گرفته می‌شود. پژوهشگران و صاحبنظران این نکته را مورد تایید قرار می‌دهند که ساخت ذهنی و ویژگی‌های روانی معمولاً باعث می‌شود تا فرد اطلاعاتی راگزینش و در تحلیل خود وارد کند که با اطلاعات قبلا اخذ شده، از جمله در مورد میزان قدرت ملی، همخوانی داشته، او را به نتایجی مانند نتایج گذشته رهنمون شود(Mingst, 1999: 153).

آنچه تاکنون بیان کرده‌ایم درباره تأثیر ساخت ذهنی و برداشت‌ها و تصورات بر اندازه‌گیری منابع و عناصر قدرت ملی بوده است، ولی چنانکه در تعریف قدرت اشاره شد، علاوه بر منابع و امکانات، وجود دست کم دو واحد (فرد، گروه و یا کشور) هم برای

شکل‌گیری یک رابطه قدرت محور ضرورت دارد. سخن گفتن از قدرتمند بودن فرد، گروه یا کشوری در خلأ و بدون تصور افراد، گروه‌ها یا کشورهای دیگر کاملاً بی‌معناست. قدرت کیفیتی رابطه محور است و شکل‌گیری چنین رابطه‌ای بدون وجود حداقل دو طرف رابطه امکان‌پذیر نیست. بنابراین در بررسی عوامل ذهنی روانی موثر بر اندازه‌گیری قدرت ملی باید به این نکته هم توجه کرد.

اگر قدرت پدیده‌ای رابطه محور باشد، بی‌گمان علاوه بر منابع و قابلیت‌هایی که طرف‌های رابط دراختیار دارند، تصور و برداشت آنان از خود و دیگران نیز در تعیین روند رابطه و به ویژه نتیجه آن موثر است. حتی برخی نظریه‌پردازان بر این باور هستند که همین جنبه ذهنی ـ روانی قدرت بسیار تعیین‌کننده‌تر از منابع و عناصر مادی و شبه‌مادی قدرت است. از چنین دیدگاهی، اگر بازیگری قدرتمند تلقی شود و خود بداند که دیگران چه تصوری دربارهٔ او دارند این تصور قطعاً در رفتار بازیگر و نتیجه رابطه قدرت محور او با دیگران مؤثر خواهد بود (Wrong, 1993: 12-13).

بنابراین در اندازه‌گیری قدرت ملی، برداشت و تصور کشورها از قدرت ملی خود و دیگران را باید به دقت ارزیابی و روشن کرد که چه عوامل ذهنی و روانی در این ارزیابی موثر هستند و کشورها چگونه از تصورات و برداشت‌های خود آگاه می‌شوند. از آنجا که قدرت یک ملت شاید به میزان زیادی به تصور دیگر کشورها از قدرت آن کشور یا حتی به تصور آن کشور از تصور کشورهای دیگر درباره خود بستگی داشته باشد، این جنبه ذهنی و روانی قدرت بسیار مهم است و بسیاری از اقدامات فاجعه‌بار کشورها را می‌توان با توجه به این جنبه تبیین کرد (Stoessinger, 1991: 27) .

کشورها نه تنها در اندازه‌گیری منابع و قابلیت های خود و دیگران به خطا می‌روند، در درک و ارزیابی اطلاعات و پیام‌های معطوف به تصور برداشت کشورها از میزان قدرت

یکدیگر هم دچار اشتباه می‌شوند.در برخی موارد این گونه اشتباهات نتیجه تلاش آگـاهانه کشوری معین برای گمراه ساختن دیگران است. در چنین مواردی یک کشور آگاهانه تـلاش می‌کند اطلاعات و داده‌هایی در اختیار دیگران قرار دهد تا آنان نتوانند برداشت و تصور این کشور از قدرت کشورهای دیگر را به درستی ارزیـابی کـنند(Jensen, 1982: 43-44). مـثلاً امکان دارد کشور الف در واقع کشور ب را قدرتمندتر از خود بداند ولی این تصور را القا کند که کشور ب راکشوری بسیار ضعیف می‌داند، یا برعکس. احتمال دارد در این صورت کشور ب یا کشورهای ذی‌علاقه دیگر در ارزیابی و درک تصور و برداشت از کشور الف دچار مشکل و حتی خطا شوند.

ولی موارد دیگری هم وجود دارد که ساخت ذهنی مسلط، به طرق مختلف امکـان ارزیابی دقیق و درست‌تر برداشت و تصور کشورها از قدرت یکـدیگر را کـاهش مـی‌دهد و تصورات ما را از خودمان و دیگران مخدوش می‌سازد. یکی از این موارد گرایش بـه نـوعی تصور معکوس است. در چارچوب این تصور فرد معمولاً میل دارد ویژگی‌هایی را به دشمنان خود نسبت دهد که نقطه مقابل ویژگی‌های خود هستند. برخی پژوهشگران بر این باورند که گرایش به تصور معکوس در مورد کشورها هم مصداق می‌یابد و همین گرایش باعث می‌شود تا گزینش، پردازش و تفسیر اطلاعات و پیام‌های مربوط به برداشت کشورها از قدرت یکدیگر به درستی صورت نگیرد (Mingst, 1999: 153).

یکی دیگر از ویژگی‌های ادراک، میل به این باور است کـه کشـورهای دیگـر جـنگ طلب‌تر و سیتزه‌جوتر از ما هستند. همچنین این تـصور کـه دیگـران مـتمرکزتر، مـنظم‌تر و هماهنگ‌تر از ما رفتار می‌کنند در بین سیاستمداران و متولیان سیاست خارجی معمول است. افزون بر این بر پایه نتایج برخی پژوهشگران، کشورها به سختی باور می‌کنند که کشورهای دیگر از آنها می‌ترسند و به همین دلیل حتی روشن‌ترین پیام‌ها و اطلاعات حاکی از چنین

ترسی را به‌گونه‌ای دیگر تفسیر می‌کنند (Rourke, 1993: 129-30).

به هر حال همه این گرایش‌ها و گرایش‌های مشابه دیگر، به صورت‌هایی مختلف، ارزیابی واقع بینانه برداشت‌ها و تصورات کشورها از قدرت یکدیگر را مخدوش ساخته، زمینه خطاهای مختلف در اندازه‌گیری قدرت را فراهم می‌سازند.

پیامدهای سنجش و اندازه‌گیری غیرواقع‌بینانه قدرت ملی

بخش مهمی از اطلاعات بسیار فراوان و گوناگون که پایه تدوین برنامه و استراتژی در دستگاه سیاست خارجی هر کشور را تشکیل می‌دهد به قدرت ملی و وجوه مختلف آن مربوط می‌شود. کشورها بر پایه این‌گونه اطلاعات تصویری از سلسله‌مراتب قدرت ترسیم و جایگاه خود را در این سلسله‌مراتب تعیین می‌کنند. تعیین کننده‌ترین متغیر دخیل در رفتار کشورها همین تصویر مبتنی بر اندازه‌گیری قدرت ملی است و آنها در درجه نخست با توجه به قدرت خود و دیگران تصمیم‌گیری و اقدام می‌کنند. (قوام، ۱۳۷۳: ۱۲۷)

پس می‌توان گفت اندازه‌گیری قدرت ملی و تعیین جایگاه هر کشور در سلسله‌مراتب قدرت یکی از پیش نیازهای اصلی برنامه‌ریزی و تدوین استراتژی در سیاست خارجی است که درباره روش و ابزار این اندازه‌گیری به تفصیل سخن گفتیم. دربارهٔ متغیرهای ذهنی و روانی دخیل در اندازه‌گیری قدرت هم که صحت، سقم، اعتبار و اندازه‌گیری قدرت تا حدود زیادی به آنها بستگی دارد، مطالبی بیان کردیم و گفتیم که این عوامل چگونه موجب اشتباه در سنجش قدرت ملی کشورها می‌شود. اکنون با توجه به اهمیت قدرت ملی و امکان و احتمال خطا در اندازه‌گیری آن، پیامدهای ارزیابی‌های نادرست قدرت ملی را به اختصار بیان خواهیم کرد.

پیامدهای اشتباه در محاسبه قدرت ملی خود و دیگران بی‌شمار و گوناگون هستند. اهمیت و گستره پیامدها نیز بسیار متفاوت است. مورخان تاریخ روابط بین‌الملل از مواردی

یاد می‌کنند که یک اشتباه کوچک در محاسبه قدرت به جنگی خانمان‌سوز انجامیده و یا اشتباهی فاحش، در نتیجه اشتباه دولت‌های دیگر چندان بحران آفرین نشده است (مورگنتا، ۱۳۷۴: ۲۶۹). به دلیل همین تعدد و تنوع شناسایی و دسته‌بندی پیامدهای سنجش غیرواقعی قدرت ملی بسیار دشوار است و پژوهشگران روابط بین‌الملل هم معمولاً به تاکید بر اهمیت موضوع و اشاره به برخی موارد تاریخی بسنده می‌کنند. ولی در این پژوهش گامی فراتر نهاده با توجه به بسامدی پیامدها، برای شناسایی و دسته‌بندی آنها خواهیم کوشید.

اگر برداشت و تصور دولت‌ها از قدرت و جایگاه خود و دیگران در نظام بین‌الملل را تعیین کننده‌ترین متغیر در تدوین برنامه و استراتژی بدانیم، بر پایه محورها و عناصر اصلی برنامه‌ها و استراتژی دستگاه سیاست خارجی می‌توان پیامدهای برداشتی غیرواقعی از سلسله‌مراتب قدرت ملی را شناسایی و دسته‌بندی کرد. به بیان روشن‌تر با شناسایی این محورها و عناصر می‌توان روشن کرد که هر گونه اشتباه در محاسبه قدرت ملی چگونه امکان و احتمال کامیابی دولت در تأمین منافع ملی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

متولیان و گردانندگان دستگاه سیاست خارجی هر کشور همواره استراتژی‌ها و برنامه‌های فراوانی را تدوین می‌کنند. تصمیم‌های اتخاذ شده در چارچوب استراتژی‌ها و برنامه های تدوین شده نیز بسیار زیاد است. ولی از دیدگاهی کلی می‌توان گفت که اکثریت قریب به اتفاق استراتژی‌ها و برنامه‌ریزی‌ها، و تصمیم‌های مبتنی بر آنها حول سه محور شکل می‌گیرند: تعیین، تعریف و تنظیم منافع؛ حفظ و افزایش قدرت؛ کاربست و بهره‌برداری از قدرت (منابع و امکانات). به بیان روشن‌تر مهمترین دغدغه‌های هر سیاستمدار یا مسؤول سیاست خارجی کشور با این سه پرسش پیوند می‌یابد که کشور متبوع او چه منافعی دارد؟ چگونه قدرت و جایگاه خود را باید حفظ کند؟ و از این قدرت و جایگاه چگونه در راستای تأمین منافع ملی بهره‌برداری کند (باربر، ۱۳۷۴: ۳۲۳).

الف) شاید بتوان گفت مهم‌ترین کار ویژه سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان و استراتژیست‌های هر کشور در زمینه سیاست خارجی تعیین و تعریف و تنظیم منافع ملی است. آنان باید منفعت ملی را تعریف و مصادیق آن را در حوزه‌های مختلف شناسایی و تعیین کنند. گرچه تعریف منفعت ملی و شناسایی مصادیق آن در کشورهای مختلف کم و بیش متفاوت است و نقش افراد، گروه‌ها و نیروهای اجتماعی و دیگر متغیرهای دخیل از جامعه‌ای به جامعه دیگر فرق می‌کند، نفس تعریف منافع ملی و تعیین مصادیق آن کاری است که هیچ دستگاه سیاست خارجی آن را فرو نمی‌گذارد.

برخی مصادیقِ منافع ملی تقریباً ثابت و مشخص به شمار می‌آیند و چندان تابع علایق و منافع افراد، گروه‌ها و دیگر نیروهای اجتماعی مؤثر در تعریف منفعت ملی نیستند. مثلاً تمامیت ارضی، امنیت، حاکمیت و استقلال از جمله منافع ملی هستند که کشورها هیچ‌گونه تردید و تعرضی نسبت به آنها را برنمی‌تابند و نیک می‌دانند که هرگونه کوتاهی در تأمین آن منافع بسیار مصیبت‌بار خواهد بود (Reynold, 1994: 49). این منابع ثابت و اساسی نه تنها تابع علایق سیاسی، ساخت اجتماعی و شرایط بین‌المللی نیستند، با میزان قدرت ملی هم همبستگی چندانی ندارند. هر کشور با هر میزان قدرت ملی باید منافع نامبرده را تأمین کند، هر چند شیوه‌ها و ابزارهای انجام این مهم به منابع و امکانات بستگی دارد و پیامدهای اشتباه در اندازه‌گیری قدرت ملی از این لحاظ مهم است.

افزون‌بر این منافع ثابت و بسیار حیاتی، دولت‌ها منافع دیگری را تعیین و تعریف می‌کنند که پرشمارتر هستند. تنوع این دسته از منافع هم بیشتر است و به حوزه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی و فرهنگی مربوط می‌شود. گستره منافع نیز متفاوت است و بر پایه علایق، شرایط و قدرت کشورها تغییر می‌کند. مثلاً شاید یک کشور اروپایی به تحولات سیاسی در آسیای جنوب شرقی چندان حساس نباشد ولی کشور اروپایی دیگر کوچکترین تحول در آن

منطقه را با منافع ملی خود مرتبط بداند. شمار، تنوع و گستره منافع مورد بحث بر پایه قدرت ملی (منابع، امکانات و قابلیت‌ها) هر کشور تغییر می‌کند (باربر، ۱۳۷۴: ۱۵۶).

پس دسته دوم منافع ملی نه تنها پرشمارتر و متنوع‌تر هستند، ثبات کمتری هم دارند. متولیان و مسؤولان امر، با توجه به شرایط متغیر جهانی، همواره منافع ملی را بازتعریف می‌کنند. حتی اگر شمار و نوع منافع ملی هم تغییر نکرده باشد دست کم اولویت‌بندی آنها تغییر می‌کند (قوام ، ۱۳۷۳: ۱۰۹). یکی از معیارهای ارزیابی سیاست خارجی میزان موفقیت در اولویت‌بندی پایدار منافع ملی بر پایه تغییر شرایط و بستر تصمیم‌گیری است. تردیدی نیست که شاید احتمال تأمین منفعتی، با به تعویق‌انداختن آن افزایش یابد و تأمین منفعتی دیگر با گذشت زمان دشوارتر شود.

گرچه عوامل و متغیرهای مختلفی مانند شخصیت‌ها در تعیین، تعریف و اولویت‌بندی منافع ملی موثر هستند، منابع، امکانات و قابلیت‌های هر کشور نیز سهم به‌سزایی دارند. (Herman, 1978, 68) به عبارتی انطباق و تناسب تعیین هدف با توانایی تحصیل آن، از مهمترین اصول سیاست‌گذاری خارجی به شمار می‌آید و کشورها باید مطابق با جایگاهی که در سلسله مراتب قدرت ملی دارند همواره منافع ملی خود را تعریف و تنظیم کنند (عامری، ۲۹۹ :۱۳۷۴). بنابراین یکی از اساسی‌ترین پیش‌نیازهای تعیین و تنظیم منافع سنجش و اندازه‌گیری دقیق قدرت خود و دیگران است و اگر این مهم به درستی انجام نشود پیامدهای زیان‌بار و حتی جبران‌ناپذیر خواهد داشت (Padelford and Lincoln, 1962:216).

ب) دومین محور اصلی برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری خارجی حفظ و افزایش قدرت است. حتی کوچک‌ترین و محدودترین منافع ملی هم بدون توانایی لازم تأمین و تحصیل نخواهد شد. در روابط بین‌الملل توانایی تحصیل هدف چیزی است که قدرت نامیده می‌شود

و در برخی مکاتب چنان بر اهمیت قدرت تاکید می‌شود که سیاست را صرفاً تلاشی برای کسب قدرت تعریف می‌کنند ولاغیر (عامری، ۱۳۷۴ :۲۹۹-۳۰۲).بنابراین سیاستمداران در کنار تعیین، تعریف و اولویت بندی منافع و اهداف، برای تأمین، حفظ و افزایش قدرت نیز برنامه‌ریزی می‌کنند.

البته تلاش و برنامه‌ریزی برای کسب، حفظ و افزایش قدرت در سطح یا مقطع معینی متوقف نمی‌شود، بلکه ماهیت نظام بین‌الملل نوعی تلاش و برنامه‌ریزی پایدار در این راستا را ایجاب می‌کند. افزون بر نبود یک نهاد مقتدر و مشروع فراملی، نسبی بودن و متغیر بودن قدرت باعث می‌شود تا سنجش مطلق قدرت ملی کشور یا کشورهایی معین امکان‌پذیر نباشد. بنابراین هر کشور با این فرض که کشور(های) رقیب برای افزایش قدرت خود تلاش می‌کند، اقدام برای ایجاد تعادل و موازنه قوا راگریز ناپذیر دانسته، در یک مسابقه پایان ناپذیر افزایش قدرت ملی وارد می‌شود(کاظمی، ۱۳۷۲: ۲۰۸-۹؛ Beckman, 1984: 12-13).

بنابراین دولت‌ها همواره می‌کوشند با افزایش قدرت خود و جلوگیری از افزایش قدرت دیگران، جایگاه خود را در سلسله‌مراتب قدرت ملی بهبود بخشند، یا دست کم حفظ کنند. این کوشش به شرطی با موفقیت همراه خواهد بود که کشور معین از جایگاه خود و دیگران در سلسله‌مراتب مورد نظر به خوبی آگاه باشد و این آگاهی هم به واسطه اندازه‌گیری دقیق‌تر قدرت امکان‌پذیر است. کشورها تا تصویری روشن از منابع، امکانات و قابلیت‌های خود و دیگران نداشته باشند، نمی‌توانند تعیین کنند که قدرت خود را به چه میزان افزایش دهند.

نه فقط میزان، بلکه امکان و شیوه افزایش قدرت خود و جلوگیری از افزایش قدرت دیگران نیز منوط به ترسیم تصویری گویا از منابع و امکانات بالقوه، ماهیت قدرت و چشم‌انداز تحول در ماهیت قدرت است. مثلاً اگر کشوری معین اطلاعات محوری قدرت در

دوره معاصر را به خوبی درک نکند و یا نتواند حوزه‌های پیشگام بخش‌های مختلف اقتصادی در آینده نزدیک را پیش‌بینی کند، درافزایش قدرت خود چندان موفق نخواهد بود. ناتوانی از درک تغییر ماهیت جنگ و تصور یک جنگ مجازی هم امکان و احتمال برنامه‌ریزی موفق برای افزایش و حفظ قدرت را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

نکات و موارد بیان شده جملگی حکایت از این دارند که یکی از مسائل محوری در تدوین برنامه‌ها و استراتژی‌های سیاست خارجی به حفظ و افزایش قدرت معطوف است. برای تدوین این گونه برنامه‌ها و استراتژی‌ها هم باید از داده‌ها و اطلاعات مختلف درباره میزان قدرت کشورها استفاده کرد. به همین دلیل اگر داده‌ها و اطلاعات نامبرده و محاسبات مبتنی بر آنها درست و معتبر نباشد، برنامه‌ریزی برای افزایش قدرت نیز راه به جایی نمی‌برد و امکان موفقیت کشورها در این زمینه کاهش می‌یابد.

ج) البته صرف حفظ و یا افزایش قدرت برای تأمین منافع ملی کافی نیست و کشور قدرتمندتر همیشه کشور پیروز میدان نخواهد بود. کشورها نه تنها باید برای کسب و افزایش منابع و امکانات تلاش کنند، در تخصیص و کاربرد منابع و امکانات هم باید دقت و مهارت لازم را داشته باشند. سومین محور برنامه‌ریزی و تدوین استراتژی در سیاست خارجی که تخصیص و بهره‌برداری از قدرت می‌توان نامید به این حوزه مربوط می‌شود. در این قسمت از بحث اشاره خواهیم کرد که تشخیص تناسب منابع و امکانات با شرایط معین اعمال قدرت چه اهمیتی دارد و جایگاه سنجش قدرت در این حوزه چیست.

بی‌تردید اجزا و عناصر تشکیل‌دهنده قدرت ملی گوناگون هستند و دولت منابع، امکانات و قابلیت‌های متعددی دارد که پیشتر به تفصیل در این باره سخن گفتیم. گرچه همه این منابع، امکانات و توانایی‌ها جزو قدرت ملی یک کشور به شمار می‌آیند و برای تأمین منافع ملی مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرند، کارآیی و تأثیر آنها از موردی به مورد دیگر و از

شرایطی به شرایط دیگر تغییر می‌کند. از این لحاظ درواقع ماهیت منافع و اهداف در تعیین یک یا چند گزینه از بین گزینه‌های ممکن مؤثر است (Reynolds, 1994: 192).

این تناسب به ویژه در تعیین استراتژی اهمیت می‌یابد. نظریه‌پردازان و صاحب‌نظران بر این باور هستند که یکی از پیش‌نیازهای بازی موفق در عرصه بین‌الملل تشخیص استراتژی مناسب از بین استراتژی‌های سیاسی ـ دیپلماتیک، فرهنگی ـ ایدئولوژیک، اقتصادی و نظامی است. بنابراین دولتی که از نظر نظامی ضعیف است نباید در مدیریت روابط و رفتار خارجی خود به ابزارها و منابع نظامی اتکا کند و دولتی که اقتصاد قوی و انعطاف‌پذیری دارد (مانند ژاپن) تا حد امکان باید از توسل به ابزارهای غیراقتصادی بپرهیزد (خوشوقت، ۱۳۷۵:۱۶۰-۱۵۸).

با آن‌که متغیرهای مختلفی در تشخیص و تعیین ابزارها و استراتژی‌های مناسب دخیل هستند، ترکیب عناصر ومنابع تشکیل دهنده قدرت ملی را باید مهمترین متغیر به شمار آورد. هر اندازه تصور و برداشت روشن‌تری از این‌گونه عناصر و منابع وجود داشته باشد، این وجه از برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری به خوبی و با موفقیت انجام خواهد شد. برعکس اگر سنجش و اندازه‌گیری قدرت ملی واقع‌بینانه نباشد، تناسب میان اهداف و ابزارها بر هم می‌خورد و میزان موفقیت دولت‌ها در رسیدن به اهداف معین و تأمین منابع ملی کاهش می‌یابد. پس در این حوزه هم، مانند دو حوزه یا محور بیان شده پیشین، نوع برداشت و تصور از کیفیت و کمیت قدرت ملی کشورها نقشی بسیار تعیین کننده دارد و ناگفته پیداست که پیامدهای حتی کوچکترین خطا بسیار گسترده و پایدار خواهد بود.

البته نقش و تأثیر چشمگیر اطلاعات و داده‌های مربوط به میزان قدرت ملی در حوزه‌های محوری برنامه‌ریزی و تدوین استراتژی (تعیین، تعریف و تنظیم منافع ملی، حفظ و افزایش قدرت ملی، و تخصیص منابع و امکانات) در مورد هر نوع سیاست خارجی مصداق

می‌یابد. اگر سیاست خارجی را به سه نوع که به دگرگون ساختن نظام بین‌الملل، حفظ نظام بین‌الملل، یا بازسازی آن معطوف هستند، تقسیم کنیم (هالستی، ۱۳۷۳: ۲۱۱-۱۲۱) بی‌گمان هر کدام از این انواع حوزه‌های محوری نامبرده را دربرمی‌گیرند و به همین دلیل سنجش قدرت ملی و ترسیم تصویری از سلسله‌مراتب قدرت در آنها جایگاهی محوری دارد.

اهمیت و جایگاه سنجش قدرت ملی در شرایط و موقعیت‌های مختلف تصمیم‌گیری نیز چندان تغییر نمی‌یابد. در پژوهش‌های مربوط معمولاً تصمیم‌ها را بر حسب شرایط و موقعیت‌ها به سه دسته تقسیم می‌کنند: تصمیمات برنامه‌ریزی شده، تصمیمات بحرانی و تصمیمات تاکتیکی (نظریه‌ها، ۱۳۷۵: ۶۹۳). هرچند داده‌ها و اطلاعات پردازش و تفسیر شده مربوط به قدرت ملی کشورها در تصمیمات برنامه‌ریزی شده موثرتر هستند، دو دسته دیگر تصمیم‌ها هم معمولاً بر پایه محاسبه منابع و امکانات اخذ می‌شوند. حتی در مراحل مختلف برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری هم تصور برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران از قدرت ملی خود و دیگران بسیار تعیین‌کننده است.

پس در حوزه‌های محوری برنامه‌ریزی و تدوین استراتژی، انواع سیاست خارجی، انواع تصمیم‌گیری و حتی مراحل مختلف برنامه‌ریزی، نقش و تأثیر تصور و برداشت از قدرت ملی خود و دیگران بسیار تعیین‌کننده است. بنابراین هر نوع خطا و برداشت غیرواقع‌بینانه پیامدهایی گسترده و حتی پایدار خواهد داشت، به این صورت که اندازه‌گیری و سنجش نادرست قدرت ملی به برنامه‌ریزی‌ها و استراتژی‌های نامناسب و نادرست در حوزه‌های مختلف، به ویژه سه حوزه نامبرده می‌انجامد و برنامه‌ریزی نادرست هم باعث می‌شود تا قدرت (منابع، امکانات و ابزارها) و هدف (منافع ملی تعیین، تعریف و اولویت‌بندی شده) یک کشور هماهنگی و انطباق و تناسب لازم را نداشته باشد. پیامد ناهماهنگی و عدم انطباق هم ناکامی و شکست در سیاست خارجی است.

پژوهش‌گران و نظریه‌پردازان مختلف درباره این پیامد و مصادیق شکست در سیاست خارجی نکات بسیاری بیان کرده‌اند. برخی پژوهشگران سوءبرداشت و محاسبه نادرست قدرت ملی را مهمترین عامل ایجاد تنش و بحران در سیاست خارجی و روابط بین‌الملل دانسته، ادعا می‌کنند که این‌گونه خطاها حتی شاید به جنگ بینجامد (Viotti and Kauppi, 1999: 208). داده‌های تاریخی هم بر پیامدهای مصیبت بار اشتباه در محاسبه قدرت صحه می‌گذارند. مثلا از دیدگاه مورگنتا سنجش واقع‌بینانه قدرت آلمان و فرانسه در آستانه جنگ جهانی دوم و سنجش قدرت نظامی دو کشور می‌توانست از بروز اشتباهات بزرگ جلوگیری کند (مورگنتا ، ۱۳۷۴: ۲۷۱). جنگ ایران ـ عراق و جنگ خلیج فارس را نیز تاحدود زیادی می‌توان نتیجه برداشت‌های غیرواقعی از توانایی‌ها و امکانات دانست (Goldstein, 1994: 53-4).

از منظری دیگر هم می‌توان به پیامدهای ناهماهنگی و عدم انطباق میان قدرت و هدف نگاه کرد:

شکست در دستیابی به خواسته‌های اعمال شده می‌تواند هم از لحاظ پرستیژی و هم از لحاظ صرف منابع اقتصادی و نظامی که می‌توان آنها را برای دستیابی به مقاصد و الاتر به کارگرفت، خسارت بار باشد. بعلاوه شکست به معنای از دست دادن توانایی سیاسی نیز می‌باشد. از هر شکست نتایج نامطلوبی چون کاهش روحیه و از دست دادن اعتماد به نفس و اراده ناشی می‌شود. حتی اگر سیاستمداری از خواسته‌های اعمال شده عدول نماید، هنوز هم احتمال خطر کاهش پرستیژ و اعتبار وجود دارد(باربر، ۱۳۷۴ :۲۶۸ ـ۹).

یکی دیگر از پیامدهای سوء برداشت و محاسبهٔ نادرست قدرت ناکامی در استفاده از فرصت‌ها است. کشوری که برنامه‌ریزی و استراتژی خود را بر سنجش دقیق قابلیت و توان خود و دیگران استوار نسازد، در بهره‌برداری از فرصت‌ها نیز ناکام خواهد بود. به بیان دیگر

اندازه‌گیری قدرت ملی به معنای آگاهی از فرصت‌ها و محدودیت‌های محیط داخلی و خارجی سیاست خارجی است، و ناتوانی در کسب این آگاهی قطعاً زیانبار خواهد بود: «کشورهایی که اشتباهات فاحشی مرتکب شده‌اند و بعضاً سرنوشت ملت خود را در مسیری منفی و ناکارآمد قرار داده‌اند، آنهایی بوده‌اند که رهبرانشان نتوانسته‌اند فرصت‌ها و محدودیت‌های خارجی و داخلی را تعادل بخشند» (سریع‌القلم، ۱۳۷۹ :۹).

کوتاه سخن این‌که یکی از شرایط لازم سیاست خارجی موفق تصمیم و اقدام بر مبنای برنامه‌ریزی و تدوین استراتژی‌های مناسب و درست است و انجام این مهم بدون اطلاعات دقیق و معتبر به ویژه در مورد قدرت خود و دیگران امکان‌پذیر نیست. اگر داده‌ها، اطلاعات و برداشت کشورها از سلسله‌مراتب قدرت دقیق و معتبر نباشد، تدوین برنامه و استراتژی نیز به درستی صورت نمی‌گیرد. پیامد چنین سوء مدیریتی هم چیزی جز بحران و حتی جنگ، اتلاف منابع، کاهش اعتبار، پرستیژ، روحیه و مشروعیت، ناکامی در بهره‌برداری از فرصت‌ها و خلاصه دور باطلی از شکست، بحران و افول نخواهد بود.

منابع

باربر جیمز ـ مایکل اسمیت (۱۳۷۴)، *ماهیت سیاست‌گزاری خارجی*، ترجمه حسین سیف‌زاده، تهران: قومس، چاپ دوم.

خوشوقت محمدحسین (۱۳۷۵)، *تجزیه وتحلیل تصمیم‌گیری در سیاست خارجی*، تهران : دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.

سریع‌القلم محمود (۱۳۷۹)، *سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک.

عامری هوشنگ (۱۳۷۴)، *اصول روابط بین‌الملل*، تهران، آگاه، چاپ دوم.

فرانکل جوزف (۱۳۷۳)، *روابط بین‌الملل در جهان متغیر*، ترجمه عالم، تهران: دفتر مطالعات سیاسی وبین‌الملل، چاپ سوم.

قوام عبدالعلی (۱۳۷۳)، *اصول سیاست خارجی وسیاست بین‌الملل*، تهران : سمت، چاپ سوم.

کاظمی علی اصغر (۱۳۷۲)، *روابط بین‌الملل در تئوری وعمل*، تهران: قومس.

مورگنتا هانس.جی. (۱۳۷۴)، *سیاست میان ملت‌ها*، ترجمه مشیرزاده، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.

نظریه‌های روابط بین‌الملل (۱۳۷۵)، ترجمه و تدوین وحید بزرگی، جلد ۲، تهران: ماجد، چاپ اول.

هالستی کی جی(۱۳۷۳)، *مبانی تحلیل سیاست بین‌الملل*، ترجمه: مستقیمی و طارم سری، تهران: دفتر مطالعات سیاسی وبین‌المللی.

Beckman P. R. (1984) *World Politics in the Twentienth Century*, New Jersey: Prentice Hall.

Cottam Marthal (1986) *Foreign policy Decision Making*, Boulaer: Westview Press.

de River J. H (1986) *The Psychological Dimention of Foreign Policy*, Ohio: Charles Merril.

Goldstein J. S (1994) *International Relations*, New York: Harper Collins.

Henderson C. W (1998) *International Relations*, Mc Grew- Hill.

Herman M. G (1978) *Effects of Personal Characteristics of Political Leaders on Foreign Policy in*

Why Nations Act, Ed. by C. F. Herman, M. A.East and S. Salmore, California and London.

Hocking B. and M. Smith (1995) *World Politics,* London: Harvester.

Jensen Lioyd (1982) *Explaining Foreign Policy*, New Jersey: Prentice-Hall.

Jervis Robert (1976) *Perception and Misperception in International Politics*, New Jersey: Princenton U.P.

Knorr Klaus (1975) *The Power of Nations,* New York: Basic Books.

Mingst K. (1999) *Essentials of International Relations*, New York: Nortony Company.

Oxford Advanced Learners Dictionary (1998).

Padelford N. J and G. A. Lincoln, (1962) *The Dynamics of International Politics,* New York: Macmillan.

Reynolds P. A. (1994), *An Introduction to International Relations*, London: Longman.

Rourke J. T. (1993) *International Politics on the World Stage,* Connecticut: The Dushkin Publishing Group.

Russett Bruce and Harvery Starr (1992) *World Politics*, Fourth Edition. N. Y. W. H. Freeman and Company.

Stoessinger J. (1991), "The Anatomy of the Nation State and the Nature of Power" in *Perspectives on World Politics* Ed. by: R. Little and M. Smith, London: Routledge.

Tellis Ashly (2000) *Measuring National Poewr in Post Indanstrial Age,* Rand.

Viotti Paul R. and Mark V. Kauppi (1999) *International Relations Theory*, Allyn and Bacom.

Vasquez J. A. (1998) *The Power of Power Politics,* Cambridge: Garbriolge V. P.

Wendt A. (1995) "Constructing International Politics" *International Security,* 20 (1).

Wrong Dennis H (1993) "Problems in Defining Power" in Marvin E. Olsen and Martin N. Marger (Ed.) *Power in Modern Societies,* Boulder: Westview Press.

آینده عراق: طرح ژئوپلتیک جدید منطقه‌ای و راهبردهای نوین آمریکا

علیرضا آیتی[۱]

راهبردهای نوین ایالات متحده در قرن ۲۱ و تأثیرات خاورمیانه‌ای آن باعث شد عراق و آینده این کشور به‌عنوان مبدأ اصلی روند شکل‌گیری و تثبیت ژئوپلتیک نوین آمریکا در منطقه مطرح شود. این در حالی است که تحولات پیچیده و غیرقابل پیش‌بینی عراق متأثر از متغیرهای متنوع داخلی وخارجی، آینده این روند را مبهم وگزینه‌های سیاسی و ژئوپلتیک جدیدی را نیز در منطقه مطرح ساخته است.

در این فضا و باتوجه به ابعاد مهم تحولات منطقه‌ای و موقعیت جمهوری اسلامی ایران، گزینه «ژئوپلتیک» به‌عنوان یکی ازمهم‌ترین واساسی‌ترین متغیرهای تأثیرگذار بر روند سیاست‌گزاری داخلی وخارجی ایران برجسته‌تر می‌شود. گزینه‌ای که در آن ساختارهای ثابت استراتژیک، اقتصادی و فرهنگی همراه با تغییرات وسیع درمحیط های داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی سیاست خارجی ایران را شکل می‌دهد.(۱) روند شکل‌گیری نظام بین‌الملل و

۱. علیرضا آیتی کارشناس سیاسی وزارت امور خارجه است.

اهمیت خاورمیانه به‌عنوان بین‌المللی‌ترین منطقه باعث خواهد شد منافع ایران بیش از پیش به این گزینه مرتبط باشد، از طرفی، جایگاه ویژه ایران نیز تاکنون به شکلی بوده است که نمی‌توان متحد ژئوپلتیکی برای آن متصور بود(۲) و می‌توان گفت از نظر استراتژیک، ایران کشوری تنها بوده که نباید نسبت به تحولات منزوی ومنفعل باشد.(۳)

حوادث ۱۱ سپتامبر و ارتقای جایگاه راهبردی «بنیادگرایی سنی» در تفکر استراتژیک کاخ سفید از یک‌سو و ازسوی دیگر سقوط رژیم بعثی عراق، فرصتی پیش آورد تا اکثریت شیعه عراق بتوانند بعد از چندین دهه، ازحقوق خود دراین کشور سخن به‌میان آورند. به‌زعم ایالات متحده، ارتقای جایگاه شیعیان عراق در آینده این کشور از گزینه‌های فرصت در سیاست‌های منطقه‌ای و بین‌المللی ایران خواهد بود. این در حالی است که حضور گسترده نظامی آمریکا در منطقه و آمریکایی‌ترشدن محیط امنیتی ایران نیز به‌عنوان یک گزینه تهدیدآمیز، خودنمایی خواهد کرد.

قبل از حمله نظامی آمریکا به عراق، یکی از احتمالات، تشکیل یک رژیم متمایل به آمریکا در آینده عراق و زمینه‌چینی برای افزایش تهدیدات امنیتی علیه ایران بود. اعتقاد دیگر این بود که ایران به‌شدت از عراق آسیب‌دیده و هرگز با رژیم بعثی صدام نمی‌تواند دوست باشد، بنابراین سقوط این رژیم متخاصم، فرصت‌های بیشتری را برای ارتقای منافع ایران ایجاد خواهد کرد.

با سقوط صدام و اشغال عراق، سیاست‌های ایالات متحده آمریکا بر واردنمودن اتهامات و تضعیف و تخریب چهره جمهوری اسلامی ایران در روند تحولات عراق متمرکز شد.[1] به هرحال آمریکایی‌ها پیش‌بینی نمودند که موقعیت ژئوپلتیک و ژئواستراتژیکی ایران،

---

۱. نومحافظه‌کاران پنتاگون به‌ویژه پل ولفوویتس معاون جنگ‌طلب و همچنین دونالد رامسفلد وزیر دفاع آمریکا پرچم‌دار طرح این اتهامات می‌باشند. برخلاف پنتاگون، وزارت خارجه آمریکا به‌ویژه شخص پاول

و همچنین وجود اکثریت شیعه عراق از گزینه‌های فرصت برای ایران بشمار می‌رود و به احتمال زیاد با احقاق حقوق شیعیان درآینده عراق، جایگاه منطقه‌ای ایران نیز در نظام امنیت جدید خلیج فارس ارتقا خواهد یافت.

دراین نوشتار ابتدا به مباحث نظری راهبردهای ایالات متحده درعراق و تأثیرات منطقه ای آن می‌پردازیم، سپس طرح ژئوپلتیک جدید آمریکا و روند شکل گیری ژئوپلتیک جدید منطقه‌ای از مبدأ عراق تشریح و در نهایت جایگاه و نقش ایران در محیط جدید و در تفکر استراتژیک کاخ سفید، تبیین و تحلیل می‌گردد.

الف) مبانی نظری

بدون تردید پارادایم ۱۱ سپتامبر، به‌واسطه ظهور ایالات متحده به‌عنوان قدرت هژمون(۴) و رویکرد نوین قدرت، دارای پیامدهای جدیدی در نظام بین‌الملل بوده و به دگرگونی معانی و مفاهیم امنیت ازبعد کلان آن درنگرش آمریکا منجر شد. نظامی که هم اکنون درآن بسر می‌بریم هژمون و هژمونی در آن ایفا کننده بیشترین نقش می‌باشد. قواعد این نظام بیشتر با نظام سلسله‌مراتب دستوری مطابقت دارد و به‌زعم کی. جی. هالستی قدرت و نفوذ در یک واحد متمرکز می‌شود که اختیار ایجاد واحدهای کوچکی را دارد و چنانچه این واحدها بکوشند با رهبری وسلطه اقتدار مرکزی به چالش برخیزند، ممکن است به‌عنوان واحدهای نافرمان تنبیه شوند. اقتدار مرکزی با دادن پاداش و یا تهدید به تنبیه، نظم و ثبات را حفظ می‌کند.(۵)

آمریکا هم اینک بر راهبرد نرم افزاری تأکید می‌ورزد و ایجاد و گسترش دموکراسی

بیشترگزینه ترغیب ایران به ایفای نقش مثبت در عراق را ترجیح می‌دهند.

مبتنی برالگوی آمریکایی را مبنای این راهبرد قرار داده است. در حقیقت آمریکا با تحولاتی روبرو می‌باشد که در ورای آن منافع خود را درتجدید رابطه با ملت‌ها و نظامی مردمی می‌بیند، از این‌رو تلاش ویژه‌ای را برای تغییر ساختارهای واحدهای سیاسی درمنطقه خاورمیانه و جهان دربعد کلان آن آغاز کرده است. در این راستا منطقه خاورمیانه به‌عنوان مدخل اجرای طرح‌های جدید آمریکا مجدداً و به شکل جدی‌تری موردتوجه قرار می‌گیرد و با توجه به اولویت‌های جدید سیاست خارجی ایالات متحده در منطقه، دکترین حمله پیش‌دستانه[1](6)، طرح مشارکت آمریکا در خاورمیانه[2] و طرح خاورمیانه بزرگ[3] ارائه و اولین گام اعمال این تئوری‌ها نیز کشور عراق عنوان می‌شود. مسلماً میزان موفقیت آمریکا در عراق، زمینه‌های اجرای سیاست‌ها و هر یک از دکترین‌ها را سریع‌تر و بیشتر فراهم می‌آورد.(7)

بزرگ‌ترین نگرانی آمریکا در اجرای دکترین حمله پیش‌دستانه (سقوط صدام)، نوع رفتار غیرقابل پیش‌بینی ایران در قبال حمله نظامی به عراق، ایجاد موانع در مسیر عملیات و خطر حرکت احتمالی شیعیان عراق به سمت برقراری یک رژیم اسلامی به سبک ایران بود. با وجود این نگرانی‌ها، تهاجم‌نظامی به عراق آغاز و عملیات سقوط صدام با موفقیت انجام شد.

دلایل احتمالی که باعث کاهش نگرانی‌های آمریکا و آغاز جنگ با صدام شد را می‌توان این‌گونه تحلیل نمود که آمریکایی‌ها با اتکا به دو اصل قدرت نظامی و اقتصادی با ایجاد جنجال و هیاهوی حق دفاع ازامنیت ملی خود (به‌واسطه ۱۱ سپتامبر)، پتانسیل اقدام علیه گروه‌ها و دول حامی تروریسم را تقویت و افکار عمومی و جامعه بین‌المللی را آماده پذیرش حق آمریکا در برخورد با دشمنان در هر نقطه از جهان نمودند. به هرحال ایجاد چنین

---

1. Preemptive Attack
2. U.S- Middle East Partnership Initiative

۳. این طرح ابتدا توسط رامسفلد در جلسه وزرای دفاع کشورهای اروپایی در مونیخ مطرح شد و مدتی بعد نیز دیک چنی معاون بوش آن را در کنفرانس اقتصادی داووس مطرح کرد.

فضایی، زمینه‌های آغاز حمله نظامی به عراق، انفعال جامعه بین‌المللی، همسایگان عراق را بیشتر فراهم نمود.

در تفکر استراتژیک کاخ سفید، جریانات شیعی عراق، متنوع و یکدست نبوده و با هر نیرویی که عراق را ازدست صدام رها سازد، همکاری کاملی خواهند داشت. همچنان که احمد چلبی رئیس کنگره ملی عراق و از معارضین برجسته شیعی، که در زمان صدام در آمریکا مستقر بود از حامیان یک دموکراسی سکولار ـ مورد نظر آمریکا ـ در عراق می‌باشد. ایاد علاوی رئیس جنبش وفاق ملی و اولین نخست وزیر (شیعه) بعد از سقوط صدام نیز که در دوران معارضه با آمریکایی‌ها مرتبط بود، دارای افکاری سکولار و حامی برقراری عراقی تکثرگرا و دموکراتیک می‌باشد. همچنین استراتژیست‌ها و کارشناسان امور عراق معتقد بودند که سقوط صدام به ظهور هویت‌های مختلفی خواهد انجامید. به هرحال هویت‌های مذهبی در مناطق مختلف عراق با هم فرق دارند مثلاً شیعه نجفی با شیعه کربلایی از نظر هویتی متفاوتند و مردم ازکشف هویت‌های خود لذت می‌برند و دور جدیدی از هویت‌یابی در عراق آغاز خواهد شد.[۸]

یکی دیگر ازامیدواری‌های کاخ سفید این موضوع بود که شیعیان عراق عرب می‌باشند و با شیعیان فارسی ایرانی تفاوت فاحشی دارند، آنها سالیان دراز در کنار سنّی‌ها با شیعیان ایرانی جنگیدند و ناسیونالیسم عربی قوی حاکم برعراق اجازه حرکت عراق به سمت الگوی ایرانی برای حکومت را نمی‌دهد.

حوزه علمیه نجف نیز مدنظر آمریکایی‌ها قرارگرفت. از نگاه آمریکاکه به غلط، روابط دو حوزه نجف و قم را از زاویه رقابت و قدرت بررسی می‌کند، با عناصر مذهبی حوزه نجف می‌توان در آینده عراق با هدف رفع خطر تأسیس یک حکومت اسلامی به سبک ایران تعامل داشت.[۹] در مورد نقش مذهب و اسلام تحلیل غالب غرب درخصوص گروه‌های معارض و

مردم عراق این بود که تقریباً اجماعی در داخل عراق وجود دارد که مبنای اقتدار دولت آینده عراق برگرفته از مذهب نباشد. آمریکایی‌ها این امیدواری را نیز داشتند که با کمک اقتصادی و مالی به عراقی‌ها و حمایت از نخبگان سکولار، سیستم آموزشی موردنظر خود را به‌گونه‌ای در عراق ترویج دهند که خطر حرکت به سمت یک حکومت اسلامی از نوع تفکر حضرت امام خمینی(ره) درعراق تضعیف شود.(۱۰)

باتوجه به دلایل فوق، کاخ سفید با اطمینان خاطر بیشتری نسبت به دهه ۹۰ تهاجم نظامی خود را به عراق آغاز نمود.

ب) طرح ژئوپلتیک جدید آمریکا

ایالات متحده بر اساس استراتژی امنیت ملی(۱۱)، درنظر دارد صلح جهانی را ازطریق حذف دیکتاتورها وایجاد جوامع باز ودموکراتیک برقرارسازد. اشغال عراق خارج از چارچوب حقوق بین‌الملل و نقض حاکمیت یک کشور عضو سازمان ملل، علاوه براینکه «هژمونی دستوری و استبدادی آمریکا»(۱۲) را به‌نوعی تثبیت نمود این ایده را نیز تقویت کرد که اجرای گام‌به‌گام طرح‌ها وتدابیر جدید آمریکا، فصل تازه ای را در شکل‌گیری ژئوپلتیک جهانی رقم خواهد زد. آمریکا با این اقدام، جهان سیاست را وارد مرحله تازه‌ای ساخت و در راستای اهداف وخواسته های ژئوپلتیک، مفهوم« تغییر رژیم در یک کشور توسط کشور دیگر» را تبیین و تفهیم نمود. دراین تعریف اصول حاکم بر حقوق بین‌الملل در عصر مدرنیته(۱۳) جایگاهی نداشته و تنها منافع ایالات متحده موردنظر می‌باشد.

ایالات متحده در وضعیت جدید، به‌دنبال تکمیل سیطره خود بر جهان است. این کشور برای تصفیه حساب و اتمام طرح‌های ناتمام خود درخاورمیانه، از این به بعد بر یک استراتژی حضور پرهزینه و پرمخاطره مستقیم و فزاینده در خلیج فارس متکی خواهد بود و

تمایل دارد اگر بافت سیاسی واجتماعی عراق اجازه دهد در این کشور نیز پایگاه داشته باشد. بنابراین باید انتظار داشت که چترنظامی آمریکا جزو لاینفک هر نظام امنیتی در خلیج فارس درآینده باشد. اگر آمریکا بتواند برنامه‌های ایجاد ثبات، بازسازی و دموکراسی‌سازی را درعراق اجرا و با موفقیت تکمیل نماید توان چانه‌زنی و سطح قدرت منطقه‌ای و بین‌المللی آن افزایش کمی و کیفی خواهد داشت ویک‌جانبه‌گرایی سلسله‌مراتبی را با سیطره حاکمیت خود تثبیت خواهد کرد. این در حالی است که دولت بوش در صورت پیروزی درانتخابات نوامبر ۲۰۰۴ آمریکا قادر خواهد بود طرح‌های خود را با جدیت بیشتری پیگیری نماید.

به هرحال با سقوط رژیم صدام، به نظر می‌رسید کاخ سفید، برنامه‌های نوین آمریکا را در عراق و منطقه براساس اصول زیر اولویت‌بندی نموده باشد:

در درجه اول: سد نفوذ ایران در روند تحولات و جلوگیری از تاسیس احتمالی حکومت اسلامی به سبک ایران در عراق[۱۴]؛

در درجه دوم: آماده‌سازی عراق برای بازسازی سیاسی ـ امنیتی، اقتصادی و اجتماعی[۱۵]؛

در درجه سوم: تبدیل عراق به یک نمونه موفق کاپیتالیسم[۱۶] و تأسیس رژیمی که بتوان در سایه آن روند دموکراسی‌سازی منطقه‌ای را آغاز (تئوری دومینو)[۱۷] و طرح ژئوپلتیک نوین آمریکا را به‌اجرا درآورد.[۱۸]

در این راستا، ساختار حکومت و آینده عراق در چارچوب مشخصه های زیر تعریف شد:

۱. حکومت فدرال متناسب و همسو با ارزش‌ها و فرهنگ (اگر اسلامی باشد) مورد نظرآمریکا[۱۹] و همسویی روابط منطقه‌ای و بین‌المللی، امنیتی ـ نظامی، اقتصادی و اجتماعی این حکومت با ایالات متحده؛

۲. حکومت دارای پتانسیل قوی و تأثیرگذار بر ساختارهای جدید سیاسی ـ امنیتی ـ اقتصادی دول منطقه (دومینو)[۲۰]؛

۳. حکومت هدایت کننده اسلام به سمت غیرسیاسی شدن و کاهش نقش آن در جامعه.

بەزعم کاخ سفید، رژیم جدید عراق با این خصوصیات اولاً، ارزش‌های لیبرال دموکراسی و سرمایه‌داری آمریکا را در منطقه تأمین و تقویت خواهد کرد؛ ثانیاً، درصورت بروز و تداوم خصومت با این ارزش‌ها از سوی برخی از کشورهای منطقه، امکان حضور نظامی وسیاسی ـ امنیتی ایالات متحده در نزدیکی این کشورها را تسهیل و تثبیت خواهد نمود؛ ثالثا، این وضعیت واین روند، نظام امنیتی جدیدی را درخلیج فارس وخاورمیانه بوجود می‌آورد که دراین نظام آمریکایی‌ها خواهند توانست:

۱. محور قدیمی اسرائیل ـ آمریکا را با متحدان جدیدی نظیر عراق، تقویت نمایند؛ (تبدیل رژیم صهیونیستی به عنصری عادی درمنطقه، کمک به تحقق پروژه پساصهیونیستی «از نیل تا فرات اقتصادی» و تقویت همکاری امنیتی ملموس‌تر میان اسرائیل، آمریکا و ناتو.[۲۱] اخیراً نیز بحث الگوی جدید امنیت منطقه‌ای که عراق، مصر، اردن و اسرائیل را به ناتو پیوند می‌دهد درمحافل آمریکایی ـ اسرائیلی مطرح و با استقبال روبه‌رو شده است. مختصات برقراری امنیت منطقه ای عراق جدید شامل ابعاد سه گانه جغرافیایی الف) خلیج فارس وعضویت درشورای همکاری، ب) شرق مدیترانه وعضویت درمحور استراتژیک اسرائیل ـ ترکیه، ج) قلب خاورمیانه و عضویت در مورد همکاری‌های احتمالی اسرائیل ـ اردن و فلسطین می‌باشد که گزینه الف بیشتر مد نظر آمریکایی‌ها می‌باشد.)[۲۲]

۲. پرونده تروریسم و القاعده را در خاورمیانه با استفاده از قطعنامه های سازمان ملل

و بعضاً اقدامات یک‌جانبه، نهایی سازند[۲۳] و در راستای تکمیل موفقیت‌آمیز رونـد صـلح خاورمیانه گام بردارند.

۳. در راستای تضعیف روند اسلام‌گرایی در الجزایر، مصر، ترکیه و... حرکت کنند؛

۴. حرکت تدریجی دموکراسی سازی درمنطقه و تغییر ساختار ورفتار دول حاکم و متحدان قدیمی خود را تقویت وتسریع نمایند؛[۲۴]

۵. به نفت خاورمیانه به‌خاطر وجود عراق دسترسی ایمنی یابند. (تقلیل مـحوریت ایران و عربستان در تعیین قیمت نفت در اوپک، ارتقای منافع تجاری آمریکا و حامیانش با بهره‌گیری از منابع انرژی و منافع بازار آزاد اقتصادی)؛

۶. کشورهای غیر همسو را با ایجاد فشار ومحاصره نظامی ـ امنیتی ـ اقتصادی دچار تغییر رفتار نمایند و حتی در بلندمدت در صورت امکان به سمت تغییر رژیم پیش برند.[۲۵]

در مجموع شرایط جدید به‌گونه‌ای شده است که قدرت هژمون (آمریکا) در اعمال زور برای خود اولویت بندی نیز می‌کند. پیش‌بینی می‌شود محیط جدید برای بـازیگران مـنطقه توأم با ناآرامی و ناامنی از ناحیه هژمون باشد که در قالب تهدید بیرونی بروز خواهد کـرد. امنیتی‌شدن هویت منطقه‌ای، به‌دلیل حـضور نـظامی ـ سـیاسی آمـریکا در عـراق و تـلاش نومحافظه کاران کاخ سفید برای تغییر جغرافیای سـیاسی خـاورمیانه، کـاهش قـدرت مـانور قدرت‌های منطقه، افزایش التهاب فضای مسابقه تسلیحاتی، رادیکالیزه‌شدن فضای سیاسی ـ منطقه‌ای و افزایش نقش قدرت‌های فرامنطقه‌ای موجب ایـجاد فشـارهای فـزایـنده امـنیتی تحمیلی بر دول منطقه می‌شود.[۲۶] در این راستا آمریکا خواهان تضعیف این روند ومقابله با قدرت‌های منطقه‌ای مستقل و چالش‌گر با نظم هژمونیک دستوری به‌ویژه ایران می‌باشد.

ج) روند شکل‌گیری ژئوپلتیک جدید منطقه‌ای

۱. اشغال عراق

یکی از پشتوانه‌های سیاست‌های آمریکایی براندازی رژیم صدام این تصور بود که مردم عراق بیش از ۳۰سال تحت سلطه استبداد وديكتاتوری نظامی صدام بوده و منتظرند تا با استفاده ازیک فرصت، نارضایتی خویش را بصورت قیام و ناآرامی در برابردولتمردان عراق نشان دهند و خود را ازدست آنان برهانند. دراین راستا، عملیات نظامی و تاکتیک‌های جنگ زمینی نیز بر این اساس طرح ریزی شد. آمریکایی‌ها نیز متناوبا دراظهارات خود، پیام‌های آزادی ورهائی برای مردم عراق ارسال می کردند.(۲۷)

به‌رغم تصورات کاخ سفید، مردم عراق هنوز سابقه تلخ دهه گذشته را ازیاد نبرده بودند که چگونه بوش پدر در سال ۱۹۹۱، باوجود تضمین‌های امنیتی که به مردم عراق در مقابل صدام داده بود از بیم شکل‌گیری یک حکومت اسلامی به سبک ایران درعراق و همچنین افزایش بی ثباتی ناشی از سقوط صدام،(۲۸) به‌سرعت موضع خود را تغییرداده و با نشان دادن چراغ سبز به صدام اجازه داد، انتفاضه مردمی عراق راکه ۱۴ استان از ۱۸استان این کشور را از حاکمیت صدام خارج کرده بود، سرکوب نماید. درسال ۱۹۹۱ ارتش آمریکا چنانچه چند ساعت بیشتر به جنگ ادامه می‌داد صدام سقوط کرده و احتمالاً به‌همراه اعضای کابینه به خارج ازعراق(گفته می‌شود آفریقای شمالی) می‌گریخت.(۲۹)

به هر حال آمریکا بدون توجه به نگرانی‌ها و نظرات جامعه بین‌المللی حمله نظامی به عراق را آغاز نمود و آنرا جنگی نه علیه ملت عراق بلکه برای آزادسازی آنان ازدست دیکتاتوری صدام خواند.(۳۰) اصلی‌ترین و فعال‌ترین جبهه، محور جنوبی بود. به نظر می‌رسد نزدیکی به پایگاه‌های نظامی منطقه و همچنین ناوهای جنگی آمریکا در خلیج فارس از یک‌سو و تصور مقامات آمریکایی مبنی‌بر اینکه شیعیان جنوب برعلیه رژیم صدام به استقبال

نیروهای نظامی ائتلاف خواهند آمد(۳۱) و یا حداقل چالشی نظامی برای ائتلاف ایجاد نخواهند کرد، دلایل تمرکز جنگ زمینی براین محور بوده است، چنانچه شاهد بودیم که اشغال عراق ازجنوب آغاز و با سقوط بغداد تکمیل شد.

با فروپاشی سریع رژیم صدام[۱] و به‌واسطه عدم برنامه ریزی آمریکا، عراق دچار خلأ قدرت شد که این امر منجر به ایجاد مشکلات امنیتی بویژه دربغداد ومناطق سنی‌نشین گردید. در مناطق شیعه نشین، نفوذ و قدرت مراجع و روحانیون و دعوت مردم به حفظ وحدت و یکپارچگی در کنترل اوضاع بسیار مؤثر بود. هجوم زائران ایرانی به این مناطق نیز باعث رونق بازار اقتصادی و کمکی برای ایجادآرامش و رفاه در این مناطق گردید.(۳۲) این درحالی بود که مناطق سنی نشین بواسطه اقدامات مسلحانه علیه اشغالگران و ترور عناصر مهم حکومتی، در وضعیت اقتصادی وامنیتی وخیمی به سر می‌بردند. عناصر بعثی وابسته به صدام و همچنین اعضای القاعده نفوذی به عراق اوضاع امنیتی این کشور به‌ویژه مثلث سنّی‌نشین غرب و شمال غربی بغداد را به‌طور فزاینده آشفته ساختتند.[۲]

برای آمریکایی‌ها برجسته‌ترین بحران مناطق شیعه‌نشین، تحرکات گروه مقتدی صدر بود که حرکت و شعارهای آنان موجب نگرانی آمریکایی‌ها شد. روزنامه نیویورک تایمز (از منابع نزدیک به کاخ سفید) نگرانی کاخ سفید را در شماره ۳ ژوئیه ۲۰۰۴ این‌گونه منعکس

---

۱. طی سه هفته عملیات نظامی، بغداد در تاریخ ۸۳/۱/۲۰ سقوط کرد و متعاقباً عراق به‌طور کامل اشغال شد.

۲. از آغاز اشغال عراق، اشرار مسلحی که در اواخر حیات سیاسی رژیم صدام عفو خورده بودند، به‌عنوان عوامل اصلی غارت و چپاول اماکن دولتی و تهاجم و تجاوز به نوامیس مردم مطرح بودند. متعاقباً این ناآرامی‌ها وارد مرحله عملیات مسلحانه و انفجاری شده و گروگان‌گیری نیز به آن اضافه شد. محافل سیاسی، نظامی و خبری، متفق‌القول متهمان اصلی عملیات مسلحانه و انفجاری را اول فداییان، عناصر بعثی و سنّی مرتبط با استخبارات رژیم صدام و مقامات حزب بعث، دوم عناصر نفوذی القاعده و همکاری نزدیک با خرابکاران عنوان می‌نمایند. لازم به ذکر است که در هیچ‌کدام از این عملیات، گروه‌های شیعی متهم نشدند.

نمود: «صدر وابستگی خود به آیت‌الله روح الله خمینی (ره) را صراحتاً اعلام کرده است. یکی از واحدهای شبه نظامیان صدر، آیت‌الله خمینی (ره) نامگذاری شده است. احترام آقای صدر نسبت به آیت الله خمینی(ره)، از پیوندهای دیرینه خانوادگی در امتداد مرزها و تاریخی از مصیبت دوران حکومت صدام سرچشمه می‌گیرد. محمدباقر صدر، عموی فقید آقای صدر، یکی از متفکران متأخر محترم شیعه بود که از دوستان نزدیک آیت‌الله خمینی (ره) بود و نقش فعالی در سیاست‌های عراق درمخالفت با حزب حاکم بعث ایفا کرد.»

به هرحال، آمریکایی‌ها با گروه صدر وارد جنگ شدند و علیه وی نیز به شدت تبلیغ نمودند. بوش طی اظهاراتی (۱۰ آوریل ۲۰۰۴) اعلام نمود: «در برخی مناطق، مقتدی صدر که به جرم قتل یک روحانی محترم شیعه تحت تعقیب می‌باشد، پلیس ومردم عراق را به وحشت انداخته واقدامات تحریک آمیز دارند». در مجموع درخصوص نوع رویکرد مردم عراق نسبت به تحولات این کشور می‌توان گفت که در طول اشغال عراق، سنی‌ها درمقابل اشغالگران «مقاومت» و شیعیان «مخالفت» نمودند.[۳۳]

۲. طرح ژئوپلتیک جدید

اگرچه نقطه آغازین این روند، سقوط رژیم صدام بود ولی اشغال سریع عراق، فضای سنگین نظامی آمریکا بر منطقه و تقویت جایگاه و نفوذ نومحافظه کاران جنگ طلب پنتاگون با تفکرات قوی ضد اسلامی، هرگونه تصور احیای جایگاه شیعیان در عراق را درآن شرایط، تضعیف نمود. ورود«جی گارنر»ژنرال بازنشسته ارتش آمریکا ومورد اعتماد پنتاگون که گفته می‌شد وابستگی نزدیکی نیز به صهیونیست‌ها دارد به همراه حدود ۴۰۰معاون و مشاور به عراق نیز مزید برعلت شد. روزنامه نیویورک تایمز در شماره ۳ آوریل ۲۰۰۳ خود نوشت: «صدها ژنرال ومقامات بازنشسته آمریکایی برای کار زیرنظر گارنر برای ورود به عراق در

کویت مستقر شده‌اند. تمام برنامه‌ها زیرنظر ولفوویتس معاون پنتاگون خواهد بود. هدف این افراد تبدیل عراق به الگوی یک کشور مردم سالار وطرفدار اسرائیل است.ریاست شبکه رادیوی عراق، وزارتخانه های بازرگانی و خارجه به عهده ماموران آمریکایی می‌باشد. جیمز ولسی رئیس اسبق سیا نیز مسؤول اطلاعات امنیت عراق خواهد بود.»

در واکنش به این وضعیت، برخی گروه‌های عراقی آن را بازگشت عصر استعمار نامگذاری کردند.[۳۴]

ناکامی تیم گارنر در تثبیت اوضاع آشفته عراق، کاخ سفید را مجبور به تغییر تاکتیک نمود و تصمیم گرفت پل برمر (متخصص امور تروریسم در وزارت خارجه) را جایگزین گارنر نماید. تا آمریکا با رویکرد امنیتی و نه نظامی‌گری- براساس دیدگاه پنتاگون -کار را در عراق ادامه دهد

اقدامات برمر، «رئیس سلطه موقت ائتلاف»[۳۵]، در عراق ناخواسته نقطه آغازین طرح و بروز ژئوپلتیک جدید منطقه‌ای شد[۳۶] که متعاقباً باعث افزایش نگرانی بخش‌هایی از جامعه عراق و همچنین برخی دول منطقه گردید.[۳۷]

در این راستا مواضع و رفتار مرجعیت شیعه نیز عامل مهمی به‌شمار می‌رفت.[۳۸] به هر حال پتانسیل بالای مرجعیت با پشتوانه های مردمی، قدرت فزاینده‌ای برای ایفای نقش درعراق و ایجاد دگرگونی به این جریان اعطا کرده است.[۳۹] ضمن اینکه مرجعیت شیعه در عراق، تجربه تاریخی قیام ۱۹۲۰ و اثرات منفی آن را در ذهن داشت.[۱] به هرحال شرایط

---

۱. به دنبال اعطای قیمومیت عراق به بریتانیا در کنفرانس سان‌ریمو (۲۸ آوریل ۱۹۲۰) و افزایش نگرش مستعمره‌ای انگلیس به مردم عراق، شیعیان برای پیگیری مطالبات خود قیام نمودند. ولی به‌خاطر اختلاف دیدگاه‌ها، عدم پشتیبانی سراسری سران قبایل و اعیان شهری متنفذ از این جنبش و همچنین وفاداری خوب نیروهای عراقی (پلیس و...) به بریتانیا، در اکتبر ۱۹۲۰ این شورش توسط ارتش انگلیس با سرکوبی شیعیان پایان یافت. بعد از شکست قیام، انگلیس یک حکومت موقت با اکثریت سنّی (شورای وزیران، مشاوران

جدید، مراجع عراق را بر سر دوراهی قرار داد؛ از یک سو سابقه رهبری مبارزات مردمی علیه استعمارگری و ازسوی دیگر کابوس بازگشت بعثی‌ها وسنی‌ها به قدرت با حمایت اشغال‌گران، باعث شد مرجعیت با ملاحظات بیشتری به مسائل بنگرد.

دومین گام اساسی که به احقاق حقوق شیعه کمک نمود، تشکیل شورای حکومتی[1] (۴۰) بود که برای نخستین‌بار در تاریخ عراق، شیعیان از اکثریت در یک بدنه حکومتی این کشور برخوردار شدند.(۴۱) این شورا بعد از سه ماه از اشغال عراق تشکیل شد، شاید یکی از دلایل تأخیر در تشکیل این نهاد، نگرانی کاخ سفید از کسب کرسی‌های این شورا توسط اکثریت شیعه و ضرورت صرف زمان و درک بیشتر رفتار شیعیان در عراق جدید بود.(۴۲) تصمیم آمریکایی‌ها به تدوین یک جدول زمانی(۴۳) با هدف انتقال قدرت و تعیین وضعیت ساختار حکومت آینده در عراق(۴۴)، همچنین ورود سازمان ملل به تحولات عراق و تصویب قطعنامه ۱۵۴۶ شورای امنیت با تأکید بر ایفای نقش برجسته‌تر سازمان ملل، امیدواری‌ها برای احیای حقوق شیعیان را بیشتر نمود. این وضعیت به تاریخ ۲۸ ژوئن ۲۰۰۴ مصادف با «تأسیس رسمی دولت موقت عراق(۴۵)» منتهی شد.

در مجموع آمریکایی‌ها، به‌واسطه اوضاع پیچیده عراق و ارتباط قوی آن با متغیرهای

بریتانیایی، مجموعه‌ای از شریف‌های سنّی و مأموران رژیم سابق عثمانی) بنا نهاد. متعاقباً افسران عراقی فیصل در سوریه (ناسیونالیست‌های افراطی) نیز به‌عنوان عناصر مهم سیاسی مورد اعتماد بریتانیا وارد عراق شدند. برای مقام امیری یا پادشاهی عراق نیز خاندان شریف مطرح شد. ورود فیصل با استقبال خوب در بغداد و بی‌میلی در کربلا و نجف همراه بود. رهبران سنّی عراق، هم شریف‌ها و هم مقامات دولت سابق عثمانی، تا سال ۱۹۵۸ بر عراق حکومت کردند و بالاخره بعثی‌ها که قدرت سیاسی را یک‌دهه بعد به چنگ آوردند انحصار قانون‌گذاری را در دست گرفتند و ارتشی تدارک دیدند که اعتراضات شیعیان را تا مدت‌ها سرکوب نمود. حاکمان سنّی، رهبری شیعیان را دچار تفرقه کردند و برخی از شیوخ قبایل شیعی را با خود همراه ساختند و با این کار از قدرت روحانیون کاستند. دولت به موقعیت فکری و منافع درآمد حوزه علمیه نجف نیز آسیب وارد کرد و... .

1. Governing Council

خارجی و داخلی مجبور شدند گام به گام ازسیاست‌های یکجانبه گرایانه و تهاجمی خود در عراق عقب‌نشینی نمایند که این وضعیت به‌گونه‌ای فضای مناسبی را برای گروه‌های عراقی در روند تحولات این کشور به‌وجود آورد. آمریکایی‌ها بسیار تلاش نمودند که نظر مردم عراق را به خود جلب کنند ولی به‌دلیل عدم آشنایی کامل با بافت پیچیده این جامعه، ناخواسته باعث افزایش تنفر و تحریک مردم عراق نیز می‌شدند.(۴۶)

د) تحلیلی بر تأثیرات متقابل بازیگران

با سرنگونی دیکتاتوری صدام، در اکثر محافل سیاسی و خبری بحث «اکثریت شیعه عراق» و رقابت برای اسلام شیعه در منطقه برجسته شد. به‌رغم اینکه به صورت یکدست بیش از نود درصد ایرانی‌ها شیعه بوده و در عراق چنین وضعیتی حاکم نیست تا یک حکومت اسلامی به سبک ایران در عراق تأسیس شود ولی برای سیاست‌مداران آمریکایی یکی از بزرگ‌ترین نگرانی‌ها، تأسیس این نوع حکومت در عراق و احتمال ایجاد اختلال در برنامه های منطقه‌ای آمریکا بوده است. از نگاه راهبردی آمریکا، عمده‌ترین رقیب بالقوه دموکراسی، نظام دولت اسلامی است و تنها نمونه پابرجای جهانی آن هم ایران است.(۴۷) بر این اساس و باتوجه به مبانی نظری این نوشتار، ایالات متحده برمبنای رویکرد خصمانه به جمهوری اسلامی ایران تلاش دارد تا جایی که امکان دارد و شرایط اجازه می‌دهد از نفوذ وتثبیت اسلام مورد نظر ایران درآینده عراق جلوگیری نماید.(۴۸) به هرحال آمریکایی‌ها به‌شدت نگران چالش‌های احتمالی ناشی از این وضعیت برای دول دوست و متحدان کلیدی منطقه‌ای (رژیم صهیونیستی) و همچنین طرح‌های بلندمدت خود می‌باشند.

محافل خبری آمریکا دراین خصوص می‌نویسند:

«آیا جهان باید درخصوص دوستی نوپای ایران و عراق میان دو دشمن سابق

خشنود باشد؟ نه؛ جهان باید به‌خاطر آنچه که می‌تواند استیلا و برتری ایران باشد سرزنش شود؛ آمریکا برای مهار ایران از طریق تحریم تلاش نمود ولی تحریم‌ها از ضدیت ایران با اسرائیل نکاسته است و حالا هم آژانس در مورد توسعه هسته ای ایران اخطار داده است. مهار ایران از تلاش‌های بوش خواهد بود. آمریکا دو دشمن ایران در مرزهایش را منهدم کرده است. جمعیت عمده شیعه ایران روابط خود را با شیعیان دارای اکثریت در عراق نزدیک‌تر می‌سازند که مطمئناً درحکومت جدید عراق اکثریت خواهند داشت. جان آمریکایی‌ها هر روزه برای حفاظت از ایجاد یک دمکراسی جدید در عراق درخطر است. اما حاکمان فعلی و بعدی یک عراق دمکراتیک ظاهراً پذیرای کشوری هستند که بوش، محور شرارت نامیده است.آمریکا چگونه می‌تواند جنگ با تروریسم را رهبری کند، چنانچه عراق با ایران رابطه نزدیک داشته باشد؟ این یک معمای اساسی است. هیچکس نباید تصورکند که انقلاب اسلامی ایران خاتمه یافته است. وقتی آمریکا حمله به عراق را آغاز کرد، نگرانی عمده دولت بوش (نه عرب‌های سنّی و ترک‌ها)، خطر استیلای نهایی ایرانی‌ها بر حاکمان شیعه در عراق بود. این امر در مسیر تبدیل شدن به یک واقعیت است.»[۴۹]

به هرحال موقعیت ایران در تحولات عراق نگرانی آمریکایی‌ها را افزایش داده است. کاخ سفید این موقعیت را ابزار فشاری علیه خود می‌داند و همواره تلاش می‌نماید این نقش سیاسی و تبلیغاتی[۵۰] را به‌عنوان بی ثبات سازی، مداخله منفی، نفوذ و ایجاد نا امنی در افکار عمومی عراق و منطقه القا نماید. این درحالی است که اکثر ناظران سیاسی معتقدند

ثبات و امنیت در عراق به نفع ایران می‌باشد. البته آمریکایی‌ها از نفوذ ایران و میزان آن درعراق اطلاع دقیقی ندارند و فقط بر «قدرت پشت پرده» ایران در تحولات عراق اشاره می‌کنند.(۵۱) برخی محافل آمریکایی به شانس کم واشنگتن برای کاهش موقعیت ایران در تحولات اشاره دارند. آنها هرگونه اندیشه موفقیت علیه ایران در عراق را احمقانه توصیف می‌کنند.(۵۲) آمریکایی‌ها «بازی پنهان ایران» را تلاشی برای سرنگونی آمریکا در عراق می‌دانند. آنها سرمایه‌گذاری‌های ایران در عراق را نیز کمتر از هزینه ۲۰ میلیارد دلار آمریکا در بازسازی عراق نمی‌دانند.(۵۳) یکی از استراتژیست‌های نومحافظه‌کار به بوش توصیه می‌کند: «مقامات ارشد آمریکا و اعضای کنگره باید هر شب قبل از خواب برای خود تکرار کنند که ایران قصد دارد تا ما را در عراق بپیچاند. نباید قربانی فریب واقع‌گراها شویم که نوعی معامله بزرگ با ایران امکان‌پذیر است. برخورد با ایران در عراق کاری بسیار مشکل و بلندمدت است. ما نباید با پیگیری علنی یا مخفیانه برای هرگونه مذاکرات دوجانبه با ایران بر سر عراق، وضعیت خود را پیچیده‌تر کنیم زیرا این امر به ایران اجازه می‌دهد که یک نقش رسمی در بازسازی عراق داشته باشد».(۵۴)

بعد از بروز بحران مقتدی صدر و ایجاد چالش در مناطق جنوبی عراق برای آمریکایی‌ها، این استراتژیست برای بوش نوشت: «باید در کلیه زمان‌ها با آیت‌الله سیستانی به‌عنوان رهبر جامعه شیعه رفتار کرد. در مقابل تلاش‌های مقتدی، باید طوری رفتار کرد که سیستانی قدرت بگیرد. وی متحد اساسی آمریکا در عراق است. نباید سیستانی را از دست داد. نهایتاً وی به همراه حوزه باید صدر را کنترل کنند».(۵۵)

این‌گونه گمانه‌زنی‌ها همچنین باعث تقویت تصوری شده است که برخی مقامات آمریکایی قبل ازسقوط صدام داشتند که جمهوری اسلامی ایران عامل تعیین‌کننده‌ای در روند تشکیل نوع حکومت در آینده عراق خواهد داشت. بنابراین برخی ناظران سیاسی معتقدند که

در صورت پیروزی مجدد بوش در انتخابات نوامبر ۲۰۰۴ ریاست جمهوری آمریکا و تقویت نومحافظه‌کاران، رویارویی جدیدی بین ایران و آمریکا در صحنه عراق قابل پیش‌بینی است.

نگرانی‌های آمریکایی‌ها وقتی مضاعف می‌شود که به گفته استراتژیست‌های آمریکایی: «وقتی آمریکا قصد دارد دموکراسی‌سازی خود را ازعراق آغاز نماید، به‌نظر می‌رسد عراق اولین جامعه چند فرهنگی را در جهان عرب ایجاد نماید. این کشور اولین کشور عرب خواهد بود که یک اکثریت شیعه منتخب در پارلمان خواهد داشت. اگر فرایند قدرتمند شدن به آرامی پیش برود و شیعیان بتوانند از قدرت جدید و نقش مهم خود بخوبی استفاده کنند در این صورت این امر می‌تواند منبعی برای اعاده نقش رهبری شیعیان عراق و مایه غرور و افتخار برای بسیاری از شیعیان، مخصوصاً شیعیان خلیج‌فارس باشد.[۵۶]

به موازات این تحولات، جایگاه نو محافظه‌کاران (جنگ‌طلبان پنتاگون) که سیاست‌های ضداسلامی افراطی‌تری نسبت به دیگر رقبای داخلی در کاخ سفید دارند نیز به‌تدریج در حال تضعیف است (اگرچه نام آنها در رأس هرم قدرت بزرگ‌نمایی می‌کند). رسوایی زندان ابوغریب و نارضایتی داخلی در آمریکا از تداوم بحران عراق ازجمله مواردی است که به شدت بر جایگاه آنان در محافل سیاسی و خبری آمریکا تأثیر منفی گذاشت.[۵۷] به‌هرحال عدم موفقیت بوش درانتخابات ریاست جمهوری آمریکا، بر مواضع تهاجمی آمریکا در عراق بی‌تأثیر نخواهد بود.

در مجموع در صحنه عمل، طرح ژئوپلتیک آمریکا در منطقه با چالش‌هایی روبرو می‌باشد و مسائل عراق به این سادگی که آمریکایی‌ها تصور می‌کردند حل‌شدنی نیست. عدم ثبات و امنیت و تاخیر در همه ابعاد بازسازی عراق مهم‌ترین نمونه می‌باشد. از سوی دیگر جنگ عراق بعد جدیدی به عملیات القاعده داده و این کشور صحنه عملیاتی مساعدی برای این گروه شده است. اگرچه القاعده موفق به انجام عملیات بزرگی نظیر حوادث ۱۱ سپتامبر

نشده ولی این سازمان حملات خود را به اهداف سست و آسیب‌پذیر ادامه می‌دهد؛ بنابراین نمی‌توان گفت که آمریکایی‌ها به زودی از دست این سازمان خلاصی یابند. تحولات عراق بر روند حمایت افکار عمومی و همچنین حمایت‌های استراتژیک ازمبارزه با تروریسم تأثیر گذاشته است. افکار عمومی نسبت به ثبات و امنیت عراق خوش‌بین نیستند؟ آینده نقشه راه خاورمیانه، حضور نظامی آمریکا در منطقه و روند اصلاحات در منطقه، روند حمایت افکار عمومی و حمایت‌های استراتژیک را متأثر خواهد ساخت.[۵۸]

از سوی دیگر عملکرد اشتباه آمریکا در برخورد با مردم عراق، فرهنگ سکولاری که غرب در کشورهای اسلامی ترویج می‌داد را زیر سؤال برده است. بنابراین پیش‌بینی میشود که آینده حکومت سکولارها و فضای سیاسی، فرهنگی کشورهای اسلامی بیش از اینکه سکولار باشد فضایی دینی خواهد بود.[۵۹] برخی نظرسنجی ها نیز نشان می‌دهد جنگ عراق و نحوه مبارزه با تروریسم و درک دنیای اسلام از این وضعیت، باعث شده که افکار عمومی منطقه بیشتر خود را به‌عنوان یک مسلمان معرفی کنند تا اینکه از ملیت و کشور خود بگویند و این خوشایند آمریکایی‌ها نیست. این جنگ نه تنها دموکراسی را به منطقه نیاورده است بلکه برخی از جنبه‌های دموکراتیک منطقه را نیز تضعیف کرده است.[۶۰]

در مجموع از نگاه راهبردی کاخ سفید، هرچه تحولات عراق در همه ابعاد در کنترل و نظارت مستقیم ایالات متحده قرار داشته باشد از چالش‌های منطقه‌ای آمریکا در آینده کاسته می‌شود. بنابراین پیش‌بینی می‌شود به‌رغم تنگناهای آمریکا در صحنه عمل، این کشور طرح‌هایی را در این خصوص در دست اجرا خواهد داشت. در این راستا آمریکا بزرگ‌ترین سفارت خود در جهان را در عراق ایجاد کرده است.[۶۱] این در حالی است که عراق از همه ابعاد اقتصادی، سیاسی و امنیتی وابستگی زیادی به آمریکا احساس خواهد کرد. (آمریکا ۱۸ میلیارد دلار سرمایه برای بازسازی عراق اختصاص داده است.)[۶۲] مسلماً هرچه سفارت

آمریکا در عراق گسترده‌تر عمل نماید، دولت عراق از حاکمیت و استقلال کمتری برخوردار خواهد شد. برخی شواهد حکایت از آن دارد که احتمال برقراری یک رژیم نزدیک و دوست ایالات متحده در عراق زیاد است[۶۳] که به تبع آن تأثیر آمریکا بر زیر ساختار نظامی، ارتش و امنیت عراق، آینده نفت (ایجاد فشار بر اوپک) و نوع رفتار در قبال گروه‌های عراق قابل‌توجه خواهد بود.[۶۴] در این راستا، آمریکا گزینه شمال عراق و اکراد را نیز مدنظر قرار خواهد داد چراکه این منطقه پتانسیل‌های لازم برای بهره برداری را دارد.

آمریکا باتوجه به سیاست‌های منطقه‌ای خود در گذشته، حرکت برای افزایش سهم برخی گروه‌ها در عراق را مغایر منافع منطقه‌ای خود نمی‌داند. برای آمریکایی‌ها نوع اسلام و آزادی‌های مذهبی که باید در عراق پیاده شود، مهم است و تلاش خواهند نمود در قانون اساسی عراق این وضعیت را تثبیت نمایند. همچنان که در تدوین قانون اداره موقت عراق نیز تا حد زیادی تأثیرگذار بودند به‌گونه‌ای که محافل سیاسی غرب آن را مترقی‌ترین قوانین اساسی درجهان عنوان نمودند.[۶۵]

یک گزینه احتمالی دیگر را نیز باید مدنظر قرار داد؛ تغییر جایگاه سنتی شیعه در شرایط جدید و آینده سیاسی عراق برای این گروه بدون چالش نخواهد بود و با مانع‌تراشی‌های رقبای عراقی و منطقه‌ای همراه خواهد بود. در این زمینه تحرکات القاعده در عراق در راستای بی‌ثبات‌سازی این کشور قابل بررسی بوده و گزینه‌ای است که اولاً مدنظر آمریکایی‌ها قرار دارد و ثانیاً باعث تداوم حضور نظامیان آمریکایی در منطقه به بهانه سرکوب القاعده خواهد شد. به هر حال آمریکایی‌ها همواره برای تضعیف جایگاه شیعیان در منطقه خلیج فارس ازاین سازمان در وقت ممکن استفاده خواهند نمود.

درخصوص نفوذ عناصر القاعده به عراق، دو تحلیل بدبینانه و خوش‌بینانه می‌توان ارائه داد؛ در بدبینانه‌ترین حالت می‌توان گفت که آمریکا با بی‌توجهی به وضعیت مرزهای

عراق، باعث ورود این عناصر به عراق شد تا کانون تروریست‌ها از افغانستان به عراق منتقل شده، افغانستان به ثبات نسبی برسد، عراق به مرکز جهانی مبارزه با القاعده تبدیل و در سایه بی ثباتی و ناامنی، اکثریت شیعه عراق به حقوق خود در این محیط نرسند و آمریکایی‌ها نیز در چنین محیطی بتوانند نیروهای القاعده را متمرکز و جمع آوری نموده و پرونده آنها را نهایی سازند (گزینه ضعیف). ضمن اینکه القاعده در بخشی ازاستراتژی خود علیه شیعیان درعراق اعلام نموده است: «باید شیعیان را به جنگ بکشانیم. آنها جنگ مخفی را علیه اسلام آغاز کرده‌اند و دشمنی خطرناک و نزدیک برای اهل تسنن هستند. هرچند آمریکایی‌ها نیز دشمن اصلی هستند ولی خطر و زیان شیعیان بیشتر است.»[٦٦]

خوش‌بینانه‌ترین تحلیل هم این است که ناتوانی اشغال‌گران در کنترل اوضاع و مرزهای عراق، باعث افزایش نفوذ عناصر القاعده به عراق شده است. بنابراین تاکنون آمریکایی‌ها در تعقیب و سرکوب عناصر القاعده بوده‌اند، ولی در صحنه عراق و در آینده منطقه باید شاهد تعقیب آمریکایی‌ها توسط القاعده باشیم و هر کجا آمریکا قدم می‌گذارد، حضور القاعده برجسته خواهد بود.

فرجام سخن

صحنه عراق، صحنه پیچیده‌ای است. هر یک از بازیگران (کلان و خرد) برای کار در این صحنه، نیازمند آگاهی و شناخت قوی و مؤثر بوده تا از حداقل گزینه‌های فرصت، حداکثر بهره‌برداری را نمایند. خواست‌های هر یک از بازیگران در یکدیگر تنیده و انفعال هر کدام، بهره‌برداری دیگران را میسر می‌سازد.

آمریکا خواستار حضور و اجرای طرح‌های بلندمدت خود درعراق است؛ این وضعیت مطلوب برخی کشورهای منطقه نیست. دولت عراق برای بازگشت به جایگاه طبیعی خود

هم (تاحدود زیادی) نیازمند حضور، کمک و حمایت‌های سیاسی ـ نظامی و اقتصادی آمریکا و هم (تاحدودی) نیازمند حمایت همسایگان می‌باشد؛ این در حالی است که اتفاق‌نظر در این خصوص به‌راحتی سهل‌الوصول نیست. عناصر القاعده با حضور آمریکا در عراق و منطقه مخالفند در حالی که دشمنان ایدئولوژیک شیعیان منطقه نیز می‌باشند.

در داخل، سنّی‌ها عراق را دارالخلافه عباسی می‌دانند و وجود اکثریت شیعه در مناصب حکومتیِ مطلوب آنها و همچنین کشورهای حوزه خلیج فارس نیست؛ شیعیان نیز خواستار تثبیت اکثریت و اعاده حقوق خود هستند. اکراد نیز برای تداوم و تثبیت خودمختاری، نیازمند حمایت‌های آمریکا هستند همچنان که منطقه شمال عراق موردنظر آمریکا خواهد بود. البته حساسیت همسایگان و اعراب در این خصوص اکراد را محدود می‌سازد.

چنین وضعیت پیچیده‌ای که در عراق حاکم است، چشم‌انداز تحولات آینده را مبهم و دستیابی هریک از بازیگران به اهداف خود را دشوار می‌سازد. ضمن اینکه فضا نیز برای سخن‌پراکنی، اتهام، تبلیغات و ایجاد جوّ منفی علیه هر یک از بازیگران و افزایش تنش و خصومت نیز کاملاً فراهم می‌باشد. در چنین محیطی، آمریکا به‌عنوان بازیگری که برای کار در عراق و منطقه هزینه‌های بالای مادی و انسانی نموده، قصد انفعال ندارد و متعاقباً با مشکلات پیچیده‌تری مواجه خواهد شد. بر این اساس چشم‌انداز دستیابی زودهنگام به دموکراسی در عراق و اجرای قریب‌الوقوع طرح‌های خاورمیانه‌ای آمریکا، دور از واقع‌بینی است چه بسا احتمال شکست را نیز باید مدنظر قرار داد.

به هرحال اگرچه در ارتباط با میزان تأثیر تغییر رژیم در عراق بر کل منطقه مبالغه شده است، با این حال نباید از تأثیر تحولات این کشور بر سایر بخش‌های منطقه در آینده غافل ماند. در مجموع می‌توان احتمالات زیر را برای آینده عراق پیش بینی نمود:

ـ گسترش ناامنی و اقدامات خراب‌کارانه در عراق و عدم موفقیت کامل آمریکا و دولت موقت عراق در پیشبرد برنامه‌ها و جدول زمان‌بندی انتقال قدرت که بازتاب خارجی آن نارضایتی و فشار برخی دول همسایه و بازتاب داخلی آن نیز نارضایتی اکثریت و افزایش تنش‌ها در داخل که حرکت تدریجی عراق به‌سمت امنیتی‌شدن محیط داخل و نظامی‌گری و حاکمیت یک مرد سکولار (صدامی معتدل بدون وحشی‌گری و خشونت) و قدرت‌مند را به‌دنبال خواهد داشت. در این چارچوب در کوتاه‌مدت می‌توان با نظامی‌گری در عراق ثبات نسبی برقرارکرد ولی در بلندمدت انتظارات ملت عراق و دول همسایه برآورده نخواهد شد، نارضایتی قومی‌ونژادی گسترده می‌شود که خطر بروز جنگ منطقه‌ای را بدنبال خواهد داشت؛

ـ موفقیت آمریکا در تأمین امنیت و ثبات و به دنبال آن نفوذ عناصر مرتبط به خود و تقویت آنها در آینده سیاسی عراق که به تأسیس رژیمی تکثرگرا و دموکراتیک و متمایل به ارزش‌های غربی در عراق منتهی می‌شود. اسلامی‌بودن این رژیم ضرورتاً به معنای تضاد با طرح‌های آمریکا نخواهد بود. دراین چارچوب سیستم‌های سیاسی مبتنی بر عناصر انتخاباتی ایجاد می‌شود که در آن حمایت سیاسی و قدرت مذاکره‌ای، تاحدودی شبیه وضعیت کنونی لبنان و همچنین شبیه وضعیت داخلی سوئیس در عراق فراهم می‌شود.

احتمالات دیگری نیز نظیر تأسیس یک رژیم اسلامی ضدآمریکایی و همچنین افزایش تنش و واگرایی قومی و مذهبی که منجر به تجزیه عراق می‌شود را نیز باید مدنظر قرار داد. پیدایش یک رژیم اسلامی ضدآمریکایی می‌تواند دول بزرگ منطقه و افکار عمومی این کشورها را متأثر سازد. ضمن اینکه تجزیه عراق نیز در مقطع کنونی از سوی همسایگان عراق و حتی آمریکا به‌عنوان ضربه‌ای بر منافع این کشورها تلقی می‌شود. به‌نظر می‌رسد تنها کشوری که از تجزیه عراق بهره‌برداری خواهد کرد رژیم صهیونیستی می‌باشد که ترکیه و حتی خود آمریکایی‌ها اجازه چنین کاری را به اسرائیل نمی‌دهند.

منابع

۱. همایش بین‌المللی «ایران، محیط پیرامونی و ارتباطات بین‌المللی»، ***ماهنامه دیدگاه‌ها و تحلیل‌ها***، شماره ۱۶۵ (دی‌ماه ۸۱)، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ص. ۱۸.

۲. سخنرانی دکتر حسین سیف‌زاده در مرکز مطالعات عالی بین‌المللی (چهارمین میزگرد سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در نظریه و عمل)، ۸۲/۹/۱۰.

۳. همایش بین‌المللی «ایران، محیط پیرامونی و ارتباطات بین‌المللی»، **پیشین**، ص. ۲۱.

۴. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: جی. جان ایکنری، ***تنها ابرقدرت: هژمونی آمریکا در قرن ۲۱***، ترجمه: عظیم فضلی‌پور، (تهران: مؤسسه مطالعات ابرار معاصر، ۱۳۸۲).

۵. در این زمینه رجوع شود به: سیدمهدی مرادی، «رویکرد تئوریک تغییر در نظام بین‌الملل»، **مجله *راهبرد***، شماره ۳، زمستان ۱۳۸۲.

6. Rumsfeld Doctrine, www.globalresearch.ca/articles/ste206A.html.

۷. علیرضا آیتی، «طرح جدید ژئوپلتیک آمریکا، خاورمیانه و محیط پیرامونی»، ***کتاب خاورمیانه*** (تهران: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر، ۱۳۸۳)، ص ۲۱۹.

۸. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به سخنرانی گارت استاسفیلد استاد دانشگاه اکستر در کنفرانس «نگاهی به امنیت و سیاست خاورمیانه»، ماهنامه ***دیدگاه‌ها و تحلیل‌ها***، شماره ۱۷۳، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۸۲/۶/۲۱.

9. Robin Wright, "U.S Wary as Works to Increase Influence in Iraq", ***Washington Post***, June 12, 2004.

به زعم نویسنده این مقاله: «مقامات آمریکایی پیش‌بینی می‌کنند که ایران با وجود علقه‌های مذهبی و فرهنگی با عراق، بی‌چالش با این کشور هم نخواهد بود. زیرا عراق ملی گران‌ترین کشور در میان ۲۲ کشور عربی است

و عراقی‌ها با نفوذ بیش از حد هر کشوری مخالفند. مهم‌تر اینکه اکثر عراقی‌ها ازجمله آیت‌ا... سیستانی با تفکر برقراری رژیم اسلامی به سبک ایران مخالفند.

۱۰. گارت استاسفیلد، **پیشین**.

۱۱. متن کامل این سند در سایت www.whitehouse.gov قابل مطالعه می‌باشد.

۱۲. در این زمینه رجوع شود به فرهاد قاسمی «تأثیر ساختار هژمونیک نظام بین‌الملل بر پدیده نظم در سیستم تابع خلیج فارس»، ***ماهنامه اطلاعات سیاسی و اقتصادی***، سال ۱۷، شماره ۷ و ۸، فروردین و اردیبهشت ۸۲.

۱۳. مطابق اصول دوران مدرن، تغییر رژیم در هر کشوری حق انحصاری آن ملت می‌باشد. در این زمینه رجوع شود به: علیرضا آیتی، **پیشین**.

14. Interview of George W. Bush by Al Zaman Newspaper. May 18, 2004. Available:whitehouse.org.

در این خصوص کالین پاول وزیر امور خارجه آمریکا نیز در اول مه ۲۰۰۳ در نشست یکی از کمیته‌های فرعی سنای آمریکا گفت: «دولت بوش از تمام امکانات خود استفاده خواهد کرد تا حکومتی مشابه ایران در عراق مستقر نشود. امیدواریم مردم عراق با ادامه راهی که آغاز کرده‌اند متوجه شوند که نمی‌خواهند با ایران شباهت داشته باشند».

15. Remarks by George W. Bush at the 20th Aniversary of the National Endowment for Democracy Fundation. Nov. 6, 2003. (www.whitehouse.org).

۱۶. سیدمحمدکاظم سجادپور، «امنیت بین‌المللی بعد از صدام» ***ماهنامه دیدگاه‌ها و تحلیل‌ها***، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، تیرماه ۱۳۸۲.

17. National Security Adviser Condoleeza Rice, "A Democratic Renaissance in the Middle East Similar to that of Post World War II in Europe", ***Washington Post***, August 7, 2003.

۱۸. در این زمینه رجوع شود به علیرضا آیتی: **پیشین**.

19. Law of Administration for the State of Iraq for the Transnational Period, March 8, 2004

(www.iraqcoalition.org).

20. Steffen Erdle, SWP Berlin, "Dominos Reconsidered: Reform Processes and Regime Change in the Arab World", (The World After the Iraq War. Tokyo, 18/02/2004).

۲۱. در بخشی از برنامه راهبردی سیاست خارجی و دیپلماسی واشنگتن (۲۰۰۹-۲۰۰۴) آمده است: «با حذف رژیم صدام یک تهدید عمده منطقه‌ای در خلیج فارس از میان رفته است. آمریکا از طریق برقراری همکاری‌های نظامی باکشورهای دوست در منطقه و دسترسی به امکانات عملیاتی بیشتر، امنیت منطقه‌ای را تضمین خواهد کرد. خاورمیانه و خلیج فارس، جهان اسلام و دنیای عرب طی دهه جاری و آینده حساس‌ترین نقطه جهان برای آمریکا تلقی و آبستن تحولات و حوادث وسیعی خواهد بود...»، برای مطالعه بیشتر در این زمینه رجوع شود به:

Strategic Plan, Fiscal Years 2004-2009, Aligning Diplomacy and Development Assistance, United States Departmant and United States Agnecy for Development. available:www.offnews.info/downloads/strategic-plan 2004-2009.pdf

۲۲. حمید هادیان، «سیاست جدید امنیت منطقه‌ای عراق»، ***همشهری دیپلماتیک***، تیرماه ۸۳، شماره ۱۶.

23. Security Council Resolutions Relating to Iraq, S/RES/1546/ 8 June, 2004.

در بند ۱۷ این قطعنامه آمده است: «شورای امنیت، همه اقدامات تروریستی در عراق را محکوم می‌نماید و طبق قطعنامه‌های ۱۳۷۳ (۲۰۰۱)، ۱۲۶۷ (۱۹۹۹)، ۱۳۳۳ (۲۰۰۰)، ۱۳۹۰ (۲۰۰۲)، ۱۴۵۵ (۲۰۰۳) و ۱۵۲۶ (۲۰۰۴) بر وظایف دول عضو و دیگر وظایف بین‌المللی درخصوص اقدامات تروریستی در عراق علیه شهروندان عراقی تأکید می‌نماید. به‌ویژه درخواست مجددش را از دول عضو برای جلوگیری از انتقال تروریست‌ها از عراق، ارسال تسلیحات برای تروریست‌ها و تأمین مالی که تروریست‌ها را در عراق حمایت کند تصریح می‌نماید. همچنین بر اهمیت تقویت همکاری کشورهای منطقه به‌ویژه همسایگان عراق در این خصوص تأکید مجدد می‌نماید».

24. Remarks by Colin Powell, Secretary of State at the Heritage Foundation on Desember 12, 2002 (www.heritage.org) and Strategic Plan Fiscal Years 2004-2009.

۲۵. برای مطالعه بیشتر در این زمینه به سند برنامه راهبردی سیاست خارجی و دیپلماسی آمریکا (۲۰۰۹-۲۰۰۴) مراجعه نمایید.

۲۶. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: محمدرضا دهشیری، «منطقه‌گرایی نوین در خاورمیانه»، **کتاب خاورمیانه**، (تهران: مؤسسه ابرار معاصر، فروردین ۸۳)، ص ۸۹.

27. Remarks by George W. Bush in the American Enterprise Institute, February 26, 2003.

در بخشی از اظهارات بوش آمده است: «... اولین فایده ایجاد عراق آزاد عاید خود مردم عراق می‌شود. هم‌اکنون مردم عراق در میان موجی از ترس و وحشت زندگی می‌کنند. آنها تحت حاکمیت دیکتاتوری هستند که به غیر از جنگ، بدبختی و شکنجه چیزی برای آنها به ارمغان نیاورده است. زندگی مردم عراق و آزادی آنها در نظر صدام هیچ اهمیتی ندارد. هر آینده‌ای که عراقی‌ها برای خودشان رقم بزنند، بهتر است از کابوسی که صدام برای آنها ترسیم کرده است...».

28. Daniel Byman. "Let Iraq Collapse", ***The National Interest***, No. 45, Fall 1996, pp. 48-60.

29. Alexander Haig, Former Secretary of State, Interview with Routers, March 19, 2003.

30. George W. Bush Issued in a Breif Televised Address to the American People March 20, 2003.

31. Dick Cheney, Vice President of the U. S., Interview with ***Al-ahram***, March 21, 2003.

32. Anthony Shadid, "In Revival of Najaf, Lessons for a New Iraq: Shiite Clergy Build a Spiritual Capital", ***The Washington Post***. Washington, D. C. December 10, 2003.

33. Jeffery B. White and Michael Schmidary, "Resistance in Iraq", ***The Middle East Quarterly***, Fall 2003, Vol. X: No. 4.

34. *The Christian Science Monitor*, April 21, 2003, Avaiable: www.csmonitor.com.

35. *Coalition Provisional Authority Regulations*, No. 1, May 16, 2003, available: www.iraqcoalition.org.

36. ***International Herald Tribune***, April 24, 2003, available: www.iht.com

37. ***A Sharqalawsat***, May 6, 2003. available: www.asharqalawsat.com

38. Walter Russell Mead, "***Power, Terror, Peace and War: Americas Grand Strategy in a World at Risk***", 2004.

مؤلف تأکید می‌کند: «بایستی با آیت‌ا... سیستانی و اطرافیانش که خواهان ثبات و تشکیل دولت در عراق می‌باشند و افرادی باتجربه هستند همکاری کنیم... شیعیان خاطره تلخ ۱۹۹۱ راکه آنها را در مقابل صدام تنها گذاشتیم فراموش نمی‌کنند... اگرچه اقدامات آمریکا با اشتباهات زیادی همراه بوده است ولی به عقیده من ما در مسیر صحیحی قرار داریم. هم‌اکنون بحث اصلاحات سیاسی در این منطقه و در محافل سیاسی جهان عرب مطرح شده است...».

39. Hamza, Hendawi, "Shiite Discover Power in Numbers", ***Washington Times***, June 9, 2004.

این گزارش با اشاره به عملکرد رهبری شیعیان عراق، می‌افزاید: «رهبری شیعه عراق می‌داند که اگر برنامه دمکراسی مورد نظر آمریکا در عراق پیاده شود در این صورت شیعیان باتوجه به اینکه در اکثریت هستند در انتخابات به پیروزی خواهند رسید».

40. *Coalition Provisional Authority Regulations*, No. 6, July 13, 2003. Available: www.iraqcoalition.org

41. Remarks by Jack Straw, Foreign Secretary of UK, in the House of Representatives, July 15, 2003.

42. Alissa J. Rubin, Times Staf Writers Los Angeles Times, "Key Shiites Divided on Iraq", July 7, 2003. available: www.iraqfoundation.org.

43. The November, 15 Agreement, "Time Line to a Sovereign, Democratic and Secure Iraq". available: www.iraqcoalition.org

44. Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Preiod, March 8, 2004. available: www.iraqcoalition.org

45. Iraqi Interim Government, available: www.iraqcoalition.com

46. Anthony H. Cordesman, "The Implication of the Current Fighting in Iraq", Center for Strategic and International Studies, April 8, 2004.

در بخشی از این گزارش آمده است: «جنگ در مناطق سنّی‌نشین، باعث تقویت تصور کشتار بی‌گناهان، مقاومت‌های حماسی، حملات موشکی پیشرفته آمریکا به مساجد شده است. تصوری که عملیات آمریکا و اقدامات اشغال‌گری را با تصورات عربی و عراقی‌ها نسبت به اسرائیلی‌ها را به هم پیوند می‌دهد... اگر ائتلاف نتواند رضایت مردم عراق را کسب نماید، احتمالاً قادر نخواهد بود نظرات آنها را در آینده تغییر دهد و بیشتر تلاش‌هایش ممکن است به تأخیر بیفتد یا حتی متوقف شود. مسلماً این تأخیر کمکی به این وضعیت نخواهد کرد بلکه بی‌اعتمادی، نظریه‌های توطئه و مقاومت‌ها را تقویت خواهد نمود». همچنین با نظرسنجی که این منبع بدان استناد می‌کند نیز قابل تأمل است:

- عراقی‌ها تحقیر یا آزاد شده‌اند؟ سنّی (۶۶٪)، شیعیان (۳۷٪) و اکراد (۱۱٪) می‌گویند تحقیر شده‌ایم.
- تهاجم نظامی به عراق صحیح یا غلط بود؟ سنّی‌ها (۶۳٪)، شیعیان (۳۵٪) و اکراد (۹٪) می‌گویند غلط بود.
- اشغال‌گران همین الان باید بروند؟ سنّی‌ها (۲۹٪)، شیعیان (۱۲٪) و اکراد (۲٪) می‌گویند باید همین الان بروند.
- حملات به اشغال‌گران مقبول است؟ سنّی‌ها (۳۶٪)، شیعیان (۱۲٪) و اکراد (۲٪) می‌گویند آری قابل‌قبول است.

47. Testimony of Larry Diamond to the Senate Foreign Relations Committee, Washington DC, May 19, 2004. and "Transition to What in Iraq", www.standford.edu

47. Testimony of Larry Diamond to the Senate Foreign Relations Committee, Washington DC, May 19, 2004. and "Transition to What in Iraq", www.standford.edu

48. Patrick Cockburn and Andrew Cockburn, "Saddam Hussein - An American Obsession", September 1, 2002.

49. Michael Evans, "Iran's Overtures to Iraq Should Worry the U.S.A", ***USA Today***, July 8, 2004. available: Keepmedia.com

50. Interview by Patrick Clawson, Deputy Director at the Washington Institute for Near East Policy with BBC, July 29, 2003.

51. Edward Wong, "Iran is in Strong Position to Steer Iraq's Political Future", ***New York Times***, July 3, 2004, available: www.nytimes.

این منبع به نقل از دیپلمات‌های غربی می‌نویسد: ایرانی‌ها خواستار شکست آمریکا در عراق هستند اما در عین حال امیدوارند عراق در حدی ثبات خود را حفظ کند که موجب بی‌ثباتی در ایران نشود. بهترین وضعیت برای آنها عراقی باثبات با یک قدرت شیعه‌دوست ایران و مخالف حضور نیروهای اشغالگر است».

52. Robin Wright, "U.S Wary as Works to Increase Influence in Iraq". ***Op. cit.***

53. ***Ibid.***

54. Reuel Marc Gerecht, "What is to be done in Iraq", ***The Weekly Standard***, May 3, 2004, available: www. Weekly Standard.com

55. ***Ibid.***

56. Hamza, Hendawi, "Shiite Discover Power in Numbers", ***Washington Times***, June 9, 2004.

57. Jacob, Heilbrunn, "Rumors of the Neocons' Demise are Greatly Exaggerated", June 16, 2004.

58. F. Stephen Larrabee, "The Middle East in the Shadow of Afghanestan and Iraq", RAND, 2003. available:www.rand.org

۵۹. علی‌اکبر ولایتی، «جنگ عراق؛ پروژه‌ای نافرجام»، **روزنامه همشهری**، ۸۳/۵/۴.

60. Shibley Telhami, "A Growing Muslim Identity", ***Los Angeles Times***, July 1, 2004, available:www.loatimes.com

61. ***Independent***, April 25. 2004, available: www.independent.co.uk.

این روزنامه از قول جو بیدن سناتور دمکرات آمریکا و عضو ارشد کمیته روابط خارجی سنا می‌نویسد: «در ۳۰ ژوئن مردم عراق از خواب برخواهند خاست و شاهد چنبره ۱۶۰ هزار نیروی آمریکایی و سفارت آمریکا بر امور داخلی کشور خود هستند. به راستی آمریکا تاکتیک جالبی را برای تغییر چهره اشغال عراق آغاز کرده است».

62. PBS (Public Broadcasting Service), Interview with Johen Negroponte, June 18, 2004.

63. Daniel Byman, "Iraq After Saddam", ***The Wahsington Quarterly***, Autumn 2001, pp.151-162.

64. Geoffry Kemp, "Beyond Iraq", The Nixon Center, Washington D.C. June 12, 2003.

65. Larry Diamond, ***Op.cit.***

۶۶. سایت اینترنتی بازتاب، بخش مقاله‌ها، «بهترین فرصت برای نابودی شیعیان فرا رسیده است»، ۸۲/۱۲/۲۵.

جامعه بین‌المللی و مواجهه با تروریسم: راه‌کارهای حقوقی - سیاسی در ساختارهای یک‌جانبه و چندجانبه

رضا سیمبر[۱]

امروزه تروریسم در فرایند گسترش خود حیطه مرزهای ملی را درنوردیده و به دغدغه و دلواپسی عمده‌ای برای بسیاری از بازیگران جهانی تبدیل شده است؛ این نگرانی مشترک باعث شده تا نیاز به همکاری اعضای جامعه بین‌المللی به‌طور جدی مطرح شود. تروریسم اقدامی دانسته می‌شود که به همراه نقض حقوق بشر است، عملی که به‌طور عمده گروهی و سازمان‌یافته انجام می‌گیرد. این در حالی است که از منظر فکری بیشترین اختلاف، در این زمینه در تعریف تروریسم و تفکیک آن از عملیات آزادی‌بخش است. باتوجه به تعاریف ارائه‌شده راجع به تروریسم، «خشونت» وجه اشتراک همه اقدامات تروریستی است و هدف آن ایجاد و استقرار دائمی رعب و وحشت در جامعه موردنظر است. در عین‌حال در مباحث

۱. دکتر رضا سیمبر عضو هیأت علمی دانشگاه گیلان است.

فکری و دانشگاهی، به محیط شکل‌گیری تروریسم نیز اشاره می‌شود. به عبارت دیگر چارچوب نظام بین‌الملل مانند آپارتاید، فاشیسم و نظام ناعادلانه اقتصادی شرایط و بستر مناسبی را برای عملیات تروریستی به وجود می‌آورند.

مدافعان نظریه بالا معتقدند، تا زمانی که بسترهای مناسبی برای طرح تروریسم درنظام بین‌الملل وجود دارد، کنوانسیون‌ها و حقوق بین‌الملل عاجز از تأثیر خواهند بود و نخواهند توانست به شکل مؤثری عمل نمایند. این عوامل به مانند مردابی هستند که عامل زایش عناصر نامطلوب است، باید که مرداب را خشکاند تا از دست آنها نیز خلاصی یافت. رویکرد حقوق بین‌الملل این است که مبنا نظر کشورها نباشد، چراکه کشورها با عینک منافع ملی به موضوع می‌نگرند. آن هنگام جامعه بین‌المللی در ممانعت از تروریسم موفق خواهد بود که کنوانسیون‌ها و قراردادهای مربوط به مبارزه با تروریسم در یک ظرف یا محیط بین‌المللی مناسب مورد عمل قرار گیرد. به عبارت دیگر شناخت عوامل تروریسم سیاسی ـ اجتماعی منوط به ملحوظ‌داشتن پارادیم مکانی است که موضوع تروریسم در قالب آن قرار می‌گیرد.

یکی از موضوعات اصلی مطرح در این مقاله این است که اعمال یک‌جانبه نمی‌تواند در مواجهه با تروریسم بین‌المللی مؤثر افتد و جامعه بین‌المللی راهی جز اتخاذ رویه‌های مشابه و شکل‌دادن به همکاری‌ها در این زمینه ندارد. نکته دیگر لزوم امعان‌نظر جامعه بین‌المللی به انگیزه‌های تروریسم سیاسی است. در عین‌حالی که ارتکاب عمل تروریستی نمی‌تواند قابل توجیه باشد و به هر حال یک عمل مجرمانه است اما نباید انگیزه‌های سیاسی تروریست‌ها به فراموشی سپرده شود. باید در همکاری بین‌المللی به پیام‌ها و انگیزه‌های سیاسی تروریست‌ها توجه شود و مورد بررسی‌های کارشناسانه قرار گیرد. به عبارت دیگر

شایسته است جامعه بین‌المللی در عین حالی که عمل مجرمانه را تحت تعقیب و مجازات قرار می‌دهد، جنبه‌های سیاسی آن را نیز کاملاً ارزیابی نماید.

نوشتار حاضر این موضوع را مورد تأکید قرار می‌دهد که موفقیت جامعه بین‌المللی در مبارزه با تروریسم مشروط به آن است که هرگونه تعارض میان عمل حقوقی و معضلات سیاسی برطرف شود. اگرچه نیل به این هدف با موانع و چالش‌های گوناگونی مواجه است اما به هیچ‌وجه ناممکن نمی‌باشد و در این مسیر لازم است تا جامعه بین‌المللی به وفاق روشنی درباره تعریف مشترک از تروریسم نایل شود. این در حالی است که تصحیح ساختارهای بین‌المللی و از بین‌بردن انگیزه‌های سیاسی که حرکت‌های تروریستی را سامان می‌دهد باید به همراه ابتکارهای جامعه بین‌المللی باشد که با ابزارهای گوناگون و به‌طور عمده از طریق سازمان ملل متحد و سازمان‌های منطقه‌ای جامه عمل می‌پوشد، به هرحال رمز موفقیت مواجهه با تروریسم این است که بُعد سیاسی خشونت‌ها از نظر پنهان نماند.

پارادایم جهانی تروریسم

در ادبیات سیاسی روابط بین‌الملل، تروریسم به اعمال و اقدامات خشونت‌آمیزی اطلاق می‌گردد که جهت نیل به مقاصد سیاسی با هدف از میان برداشتن حریف به‌کار می‌رود. تروریسم دارای پیشینه‌ای تاریخی است اما در نیمه دوم سده بیستم به‌عنوان یک آموزه فکری مبدل به یک دل‌مشغولی مستمر شد که در آن از فشار و خشونت برای پیشبرد اهداف سیاسی استفاده شده است. به این ترتیب بود که این پدیده در فهرست مسائل امنیت ملی قرار گرفت و اینک پس از گذشت دهه‌ها در فرایند گسترش خود، مرزهای ملی را درنوردیده و به دغدغه‌ای بزرگ برای امنیت بین‌المللی تبدیل شده است. پیچیدگی ابعاد این پدیده باعث شده تا مبارزه با رشد و گسترش آن مستلزم همکاری و همدلی اعضای جامعه جهانی باشد. نکته‌ای که

همواره مورد تأکید قرار می‌گیرد این است که تروریسم همواره با نقض حقوق بشر همراه است و یک عمل گروهی و سازمان‌یافته است. تروریسم بین‌المللی حمله و تهاجم به اصول انسانی که به‌ویژه در منشور سازمان ملل متحد[1]، مندرج شده است تلقی می‌گردد. تروریسم معارض با اصول قانون و قانون‌مداری، نظم، ثبات و امنیت جوامع انسانی، اصول کرامت و حقوق بشر اصل حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی[2] و عدم‌استفاده از زور و خشونت محسوب می‌شود.(۱)

اگرچه تروریسم به‌طور گسترده به عنوان یک رویکرد عملی مورد استفاده قرار می‌گیرد اما نکته حائز اهمیت این است که نباید آن را یک پدیده مجرد و مستقل غیروابسته به سایر علل و عوامل دانست. برای فهم شایسته‌تر این پدیده در پارادایم جهانی لازم است ساختار و مجموعه‌ای راکه در آن واقع می‌شود، مورد تجزیه و تحلیل قرار داد. در همین راستاست که در اقصی نقاط مختلف دنیا، تروریسم نه به‌عنوان یک تاکتیک بلکه به عنوان یک استراتژی مورد استفاده قرار می‌گیرد. اگرچه خشونت وجه اشتراک همه حرکت‌های تروریستی است، اما در عین حال باید خاطرنشان ساخت که چارچوب نظام بین‌الملل مانند آپارتاید و نظام ناعادلانه سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، شرایط و بستر مناسب را برای عملیات تروریستی به وجود می‌آورد. به عبارت دیگر تا زمانی که بسترهای مناسب برای شکل‌گیری تروریسم وجود دارد، کنوانسیون‌ها و حقوق بین‌الملل نمی‌توانند نهایت تأثیر را داشته باشند.(۲)

از آنجایی که کشورها، با عینک منافع ملی[3] به مسائل و موضوعات می‌نگرند، رویارویی با تروریسم بین‌المللی از طریق حقوق بین‌الملل با چالش‌ها و موانع جدی مواجه

1. The UN Charter
2. Peaceful Settlement of International Disputes
3. National Interests

خواهد بود. جامعه بین‌الملل هنگامی می‌تواند در ممانعت از تروریسم موفق باشد، که کنوانسیون‌ها و قراردادهای مربوط در یک محیط بین‌المللی مناسب مورد عمل قرار گیرد. عوامل تروریسم سیاسی ـ اجتماعی وابسته به ملحوظ دانستن پارادایم مکانی است که موضوع تروریسم در قالب آن قرار می‌گیرد. نوع تعریف یک گروه از تروریسم و گونه‌شناسی مربوط به آن نیز حائز اهمیت است. با استناد به این پارادایم، عوامل پیدایی تروریسم اقتصادی ـ اجتماعی[1] در چارچوب کار ویژه و ماهیت دولت مانند عدم توانایی در ایجاد اصلاحات و تغییر و ایجاد نظم اجتماعی، نوع ایدئولوژی‌های سیاسی و در نهایت چارچوب قدرتی که اعمال می‌شود، مربوط می‌باشد.[2]

در بررسی پارادیم جهانی مربوط به تروریسم، رخداد یازدهم سپتامبر نقطه‌عطف بسیار مهمی محسوب می‌شود. شاید بتوان گفت مهم‌ترین اثر آن نظامی‌کردن و امنیتی نمودن محیط بین‌المللی[3] بود. این رخداد فرصت‌ها و چالش‌های گوناگونی را فراسوی کشورها قرار داد. بدیهی است محیط جدید بین‌المللی، قواعد جدیدی از بازیگری را برای بازیگران جهانی خلق می‌کند، چراکه آنها نمی‌توانند با قواعد کهنه بازی در این صحنه شطرنج‌وار حرکت کنند و با موفقیت از آن بیرون آیند. نکته حائز اهمیت این است که پارامترهای جدید مطرح‌شده در عرصه بین‌الملل، محیط را از پیچیدگی بیشتری برخوردار می‌کند. البته دنیای روابط بین‌الملل امروز دنیایی مرکب از تغییر مداوم است که برای گشودن افق به سمت آینده باید که تصویری مناسب از گذشته نیز ترسیم نمود.(۳)

---

1. Social - Economic Terrorism

۲. بنابراین در این دیدگاه، تروریسم زاییده «شرایطی» است که در درون ملت ـ کشورها و نحوه مالکیت در آن وجود دارد.

3. International Environment

یکی از مهم‌ترین شاخصه‌های قابل ذکر در تحولات پس از ۱۱ سپتامبر، نگرشی مؤکد بر بازیگری ملت ـ کشورهاست.[1] به عبارت دیگر این رخداد بر نقش دولت‌ها در تأمین امنیت، مجدداً تأکید نمود، این در حالی است که در کنار ملت ـ کشورها، سایر بازیگران بین‌المللی در اواخر قرن بیستم در سال‌های گذشته به شدت مطرح بوده‌اند. در این میان، آمریکا به شکل قدرتمند و مداخله‌جویانه‌تری[2] درعرصه مناسبات جهانی وارد شده است. دولت آمریکا برای اینکه در این عرصه از قدرت مانور بیشتری برخوردار باشد، حتی در سیاست داخلی با بزرگ‌کردن وضعیت امنیتی به محدودکردن آزادی‌های سنتی کلاسیک در جامعه آمریکا دست زده است. پیروزی نظامی آمریکا در دو حمله به افغانستان و عراق باعث شد تا این بازیگری قدرتمندانه و به صورت جدی مطرح شود.(۴)

اقدامات یک‌جانبه دولت آمریکا باعث شده است تا جوّ بین‌المللی هرچه بیشتر خصمانه شود. این در حالی است که شاهد وقوع تنازعات مختلف بوده‌ایم، اما چندجانبه‌گرایی در قالب مذاکرات و عقدکنوانسیون‌های جدید حقوق بین‌الملل نیز با سرعت زیادی در حال توسعه و رشد می‌باشد. بنابراین در دنیای امروز اقدامات یک‌جانبه‌گرایانه آمریکا در مقابل چندجانبه‌گرایی مطرح شده است، که می‌تواند قطب‌بندی‌های جدیدی را در عرصه نظام بین‌الملل شکل دهد. حمله آمریکا به عراق نمونه بارز این قطب‌بندی‌ها محسوب می‌شود. باید گفت ساختار بین‌المللی پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و طی‌کردن دوران انتقالی، (در عین حالی‌که برخی معتقدند، این دوران هنوز پایان نیافته است) به شدت دارای رنگ و بوی آمریکایی است. به عبارت دیگر آمریکا، سلطه‌طلبانه در این عرصه وارد شده است و کشورها و مناطق زیادی را تحت تأثیر قرار داده است. پس از ۱۱ سپتامبر،

1. Nation - States

2. Interventionist

همکاری جمعی بین‌المللی[1] به عنوان اصل لازم در راه مبارزه با تروریسم جهانی مطرح شد. اما آمریکا از این امر به عنوان وسیله‌ای جهت توجیه حضور نظامی خود در فراسوی مرزها، کسب بودجه نظامی در کنگره و اجبار سایر کشورها برای تبعیت از سیاست‌های آن کشور استفاده کرد. در نتیجه امروز یک‌جانبه‌گرایی به‌طور عمده جایگزین دیدگاه چندجانبه‌گرایی سازمان ملل متحد شده است. این یک‌جانبه‌گرایی مبتنی‌بر دیدگاه جنگ سرد بوده و همکاری در سطح بین‌المللی را محدود می‌کند. سیاست‌های بین‌المللی آمریکا نشان می‌دهد که این دولت از اقدامات یک‌جانبه به عنوان ابزاری جهت اعمال سیاست خارجی خود استفاده می‌نماید.(۵)

راهکارهای حقوقی تکمیل‌کننده طرق سیاسی

حقوق بین‌الملل عمده تأکید خود را بر روی تروریسم فرامرزی دارد، آن هم در مواردی که دولت قربانی از پیگیری قانونی مسأله امتناع ننماید. جرم سازمان‌یافته[2] و تروریسم سیاسی[3] را نمی‌توان به راحتی از یکدیگر متمایز نمود. در جرم سازمان‌یافته به‌طور عمده از افراد مزدور استفاده می‌شود در حالی که تروریست‌های بین‌المللی به ادله و توجیهات سیاسی تمسک می‌جویند. تروریسم سیاسی فرامرزی علی‌الاصول به حقوق بین‌الملل مرتبط می‌شود در حالی که سایر گونه‌های تروریسم به‌طور عمده به حقوق جزای داخلی مربوط هستند. تروریسم سیاسی چیزی بیش از یک عامل مجرمانه مهم و جدی است و غالباً این عمل خشونت‌آمیز سیاسی همواره پیامی را با خود به همراه دارد. در این شیوه با توسل به تهدید یا اخاذی سعی می‌شود تا توجه دیگران جلب گردد. تروریست‌ها با انجام حملات در اماکن

---

1. Collective International Cooperation
2. Organized Crime
3. Political Terrorism

عمومی درصدد هستند که با ایجاد جوّ گسترده وحشت عمومی، حکومت‌ها را جهت نیل به اهداف خود تحت فشار قرار دهند. در حملات انفرادی نیز اغلب دیپلمات‌ها یا مقامات عمومی به عنوان نمایندگان دولت، شخصیت‌های رسانه‌ای برای تحت‌تأثیر قراردادن افکار عمومی، دانشگاهیان و دانشمندان جهت محکوم‌نمودن همکاری فکری آنان با دولت و استعمار فرهنگی یا متخصصان صنعتی به‌عنوان نمایندگان امپریالیسم اقتصادی آماج حمله قرار می‌گیرند.(٦)

دولت‌ها برای مقابله با این چالش، دو راهبرد را اتخاذ می‌کنند، سرکوب کیفری تروریست‌ها یا برخورد سیاسی که مشروط به دیپلماسی و همکاری است. هر یک از این شیوه‌ها مبتنی‌بر مبانی مختلف فلسفی و فکری می‌باشد. مبارزه کیفری با تروریست‌ها به‌طور عمده دارای ماهیت فنی است و به قوانین جزایی و آیین‌های دادرسی مدنی که در نظام حقوقی کشورها شناخته شده متکی است. در این روش بدون امعان‌نظر به ساختار وقوع عمل مجرمانه بر احراز وقوع آن و سپس تعقیب و مجازات تأکید می‌نماید. در راهبرد دوم نه‌تنها خود عمل بلکه چارچوب تحقق و پیام آن موردتوجه قرار می‌گیرد. مداخله دولت‌ها با تروریسم به‌شدت تحت تأثیر منافع ملی همان دولت صورت می‌گیرد و به همین دلیل می‌تواند هرگونه تلاش برای همکاری و تعاون واقعی بین‌المللی را به مخاطره افکند. مطالعه تاریخ معاصر بین‌الملل به‌ویژه درخلال دهه‌های گذشته نشان می‌دهد که هر دو راهبرد نتوانسته‌اند با تروریسم بین‌الملل به‌طور جدی مواجهه نمایند. دلیل این موضوع اولاً فقدان یک تعریف دقیق و مقبول از خود تروریسم است. این موضوع اتخاذ تاکتیک حقوقی شایسته و بایسته را با معضلاتی پیچیده و مهم روبه‌رو می‌سازد. از طرف دیگر جامعه جهانی نتوانسته وفاق عمومی و اجماع قابل‌قبولی را در این باره داشته باشد. به این ترتیب توسل به ابزارهای سیاسی به‌طور جدی عقیم مانده است.(٧)

همان‌طور که اشاره شد در راهبرد حقوقی از چارچوبه‌هایی که عمل تروریستی در آن واقع شده است، چشم‌پوشی می‌شود، تأکید بر نفس عمل مجرمانه و ارتکاب آن می‌باشد و هرگونه چانه‌زنی و مذاکره با تروریست‌ها و حامیان آن مقبول و پذیرفته نمی‌باشد. در راهبرد حقوقی صرفاً به شکل رسمی و ظاهری با ارتکاب اعمال مجرمانه بسنده می‌شود. اگرچه در این روش استدلال حقوقی قانع‌کننده به نظر می‌رسد اما عواقب و نتایج آن‌گونه نیست که طراحان آن انتظار دارند، دلیل اصلی هم این است که شرایط ساختاری لازم برای موفقیت آنها فراهم نمی‌باشد. برای موفقیت هر عمل حقوقی ساختارها و محیط به عنوان شرط موفقیت مطرحند. یکی از شرایط تأثیر عملکرد حقوقی شکل‌گیری مؤثر همکاری و معاضدت بین‌المللی بین کشورهاست به عبارت دیگر در ابتدا باید اعمال تروریستی به‌گونه‌ای تعریف شوند که یک توافق اصولی راجع به تعاریف و مصادیق آنها وجود داشته باشد و ثانیاً اینکه این موارد در همه کشورهای مساعی‌کننده به عنوان عمل مجرمانه تلقی گردند. در این راستا کشورها نیازمند آنند که آیین دادرسی کیفری خود را مورد تطبیق قرار داده و در نهایت به بازبینی و اصلاح آنها بپردازند. به عبارت دیگر باید صلاحیت سرزمینی دادگاه‌ها حتی زمانی که اعمال تروریستی به دست غیراتباع و خارج از موطن و سرزمین آنها انجام می‌شود به آسانی به رسمیت شناخته شود، روندی که در آن تروریست‌ها بازداشت، محاکمه و مجازات و در نهایت مسترد گردند.(۸)

به نظر می‌رسد در این راستا، سازمان ملل متحد بهترین سازوکار اجرایی جهت نیل به اهداف مذکور باشد. چرا که این سازمان قریب‌به اتفاق کشورها را به عنوان اصلی‌ترین بازیگران جهانی به عنوان عضو در بر دارد و از این لحاظ مناسب‌ترین مکان برای طراحی قواعد جهانی می‌باشد. این در حالی است که این سازمان دارای ارگان‌های باصلاحیت جهت

چنین اقداماتی است مانند کمیسیون ششم مجمع عمومی، کمیسیون حقوق بین‌الملل[1]، کمیته‌های تخصصی[2] و غیره. اما واقعیت غیرقابل انکار این است که سازمان ملل متحد به دلیل تعارض آشکار منافع اعضایش، تاکنون قادر به ایفای چنین رسالتی نبوده است به عنوان نمونه، کمیسیون ششم مجمع عمومی در دستیابی به تعریف پذیرفته‌شده‌ای از تروریسم ناکام مانده است. مجمع عمومی[3] که کشورهای در حال توسعه در آن دارای اکثریت هستند و نفوذ بالایی در آن دارند و همچنین شورای امنیت نمی‌توانند در مورد اتخاذ بهترین شیوه مقابله با تروریسم به اتفاق‌نظر برسند. جهان سوم و به‌طور عمده کشور بلوک شرق سابق با اتخاذ هرگونه تعریف رسمی از تروریسم مخالف بوده‌اند.(۹)

البته جوامع همگون‌تر بهتر در این زمینه به توافقاتی دست یافته‌اند که اروپا در این باره پیش‌قراول است. کنوانسیون استراسبورگ در سال ۱۹۷۷ در تعریف تروریسم به موفقیت دست یافته است. هرچند که این کنوانسیون در بر گیرنده تعریف مشخصی از تروریسم نمی‌باشد، اما در بخش اول آن، فهرست جامعی از اعمال تروریستی ارائه شده است. به‌ویژه این کنوانسیون تروریسم سیاسی را از حیث استرداد، نوعی عمل مجرمانه معمولی تلقی کرده است و این شیوه به‌طور کلی بهتر از تعقیب و مجازات محلی تروریست‌ها شناخته می‌شود. همین نگرش در دیگر موافقتنامه‌هایی هم که به موضوع تروریسم در حوزه‌های خاص می‌پردازد مبنا قرار گرفته است، بارزترین نمونه در این زمینه کنوانسیون‌های مربوط به مقابله با هواپیماربایی و کنوانسیون ۱۹۶۳ توکیو، ۱۹۷۰ لاهه و ۱۹۷۱ مونترال می‌باشد.(۱۰)

بر این اساس هیچ تعریف عام و مقبول جهانی از اقدام تروریستی در حقوق بین‌الملل وجود ندارد. تعاریف موجود یا از لحاظ دامنه به‌گونه‌های خاص از تروریسم محدود می‌گردد

1. UN International Law Commission
2. Special Committees
3. UN General Assembly

یا تنها معدودی از دولت‌ها آنها را پذیرفته‌اند و به این ترتیب برای مرتکبان اعمال تروریستی امکان پناهنده‌شدن به کشورهایی وجود دارد که تعریف ارائه‌شده را قبول ندارند. شایان ذکر است که ناکامی جامعه بین‌المللی در تعریف تروریسم دارای ریشه‌ها و علل سیاسی نیز است. دولت‌هایی که نظام جهانی را از حیث سیاسی و اقتصادی ناعادلانه می‌شمارند از متابعت قواعد شکل گرفته توسط غرب تمایل چندانی از خود نشان نمی‌دهند.[۱]

این موضوع باعث می‌شود تا راهکارهای سیاسی به عنوان اقدامات تکمیل‌کننده مطرح باشند. در عین‌حالی که ارتکاب عمل تروریستی به هیچ‌وجه نمی‌تواند قابل قبول باشد و به هرحال یک عمل مجرمانه است اما نباید از انگیزه‌های سیاسی تروریست‌ها غافل بود. پیام‌ها و انگیزه‌های سیاسی تروریست‌ها قابل بررسی است با این روش بهتر می‌توان عمل ارتکابی را متوجه شد. روشی که الزاماً به نفع تروریست‌ها نخواهد بود زیرا ممکن است تعداد بیشتری از دولت‌ها یا جامعه بین‌المللی به‌ویژه از طریق سازمان ملل متحد آنها را محکوم کنند. دولت‌های قربانی باید به انگیزه‌های سیاسی موجود در ورای عملی که محکوم می‌کنند توجه داشته باشند. به عبارت دیگر لازم است که عمل مجرمانه را تحت تعقیب و مجازات قرار داد و جنبه سیاسی را نیز کاملاً ارزیابی نمود. بررسی ابعاد سیاسی تروریسم خود می‌تواند نوعی مبارزه با آن تلقی شود. دولت‌های قربانی آشکارا از برقراری ارتباط با افرادی که مجرم می‌شناسند امتناع می‌ورزند و به همین دلیل است که سایر روش‌ها مانند تحقیقات، میانجی‌گری یا سازش می‌تواند مثمر ثمر افتد.(۱۱)

به نظر می‌رسد نوع دیگری از تعارض که به تروریسم بین‌المللی منجر شده است به تضاد فقر و غنا در ساختار روابط شمال و جنوب بازمی‌گردد. این پدیده می‌تواند در قالب

۱. این نگرش متفاوت هنوز پس از پایان جنگ سرد به‌ویژه در مباحث مربوط به تقابل شمال ـ جنوب قابل مشاهده است.

مهاجرت بی‌رویه و یا شورش گرسنگان تجلی پیدا نماید. باید اذعان کرد که راهبرد سیاسی در مقابله با تروریسم پیشرفت قابل‌ملاحظه‌ای نداشته است. چراکه هنوز دولت‌ها جهت اتخاذ اقدام هماهنگ با یکدیگر به اتفاق‌نظر دست نیافته‌اند، راه‌حل‌های موقتی نیز به شکل کوتاه‌مدت عمل کرده و نتوانسته‌اند این معضل را حل نمایند. این اعتقاد وجود دارد، موفقیت مبارزه با تروریسم مشروط به آن است که هرگونه تعارض میان عمل حقوقی و معضلات سیاسی برطرف شود. اگرچه نیل به این هدف با موانع و چالش‌های گوناگونی مواجه است اما به هیچ‌وجه ناممکن نمی‌باشد. اول از همه و مهم‌ترین نکته این است که جامعه بین‌المللی به وفاق روشنی درباره تعریف مشترک از تروریسم نایل شود، که در عین‌حال برخورداری از سادگی، واقع‌گرایانه و عملی هم باشد و بتواند انواع مختلف و اشکال گوناگون تروریسم را تحت پوشش قرار دهد.[۱۲]

تصحیح ساختارهای بین‌المللی و از بین‌بردن انگیزه‌های سیاسی که حرکت‌های تروریستی را سامان می‌دهد باید به همراه ابتکارهای جامعه بین‌المللی باشد که با ابزارهای گوناگون و به‌طور عمده از طریق سازمان ملل متحد و سایر سازمان‌های جهانی و منطقه‌ای جامه عمل بپوشاند، به هرحال به نظر می‌رسد رمز موفقیت مناسب مواجهه با تروریسم آن باشد که بُعد سیاسی خشونت‌ها از نظر پنهان نماند.

بسیج بین‌المللی در مقابله با تروریسم

پس از رخداد ۱۱ سپتامبر نیاز به یک اتحاد و بسیج بین‌المللی مبتنی‌بر چندجانبه‌گرایی در میان جامعه بین‌المللی احساس شده است. در این میان این نکته مورد تأکید قرار می‌گیرد که هیچ کشوری نمی‌تواند با اقدامات یک‌جانبه این مشکل را حل کند و همه اقدامات باید با همکاری همه‌جانبه کشورها و بازیگران بین‌المللی صورت پذیرد. دلیل

اصلی این است که تروریسم پدیده‌ای جهانی است و رویارویی با آن نیز مستلزم تصمیم‌گیری و عمل مشترک بازیگران بین‌المللی خواهد بود. شاید در ابتدا به نظر رسد که عملیات نظامی در کوتاه‌مدت بتواند در مواجهه با تروریسم کارساز باشد، اما این‌گونه عملیات مخاطرات زیادی را به همراه دارد. عملیات نظامی طولانی و گسترده می‌تواند حتی برای کشورهایی مانند ایالات متحده آمریکا، مضرات و آسیب‌های بیشتری در مقایسه با منافع وامتیازات احتمالی به بار آورد. اینکه آمریکا با آن قدرت و هیبت نظامی اگر به جان کشورهای کوچک‌تر بیفتد نمی‌تواند بازتاب خوبی در افکار عمومی جهان داشته باشد و حتی چنین عملیاتی می‌تواند به‌طور متقابل تشویق‌کننده سیاست‌های افراطی باشد. به نظر می‌رسد صرف هزینه بیشتر در زمینه تسلیحات و نیروهای نظامی نتواند ریشه‌های اصلی تروریسم را بخشکاند در حالی که بسیاری از نویسندگان، صاحب‌نظران، دانشگاهیان و سیاست‌مداران خواهان آن هستند که هزینه‌های میلیارد دلاری نظامی صرف اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی در سطح جهان شود تا کشورهای زیادی از گردونه فقر و توسعه‌نیافتگی رها شوند.

یکی دیگر از نکاتی که در مباحث مربوط به بسیج بین‌المللی در مقابله با تروریسم مطرح است چندجانبه‌گرایی می‌باشد. در این مبحث نکته عمده تأکید بر ارائه نقش و بازیگری بیشتر توسط سازمان ملل متحد است. در این ایده گفته می‌شود زمانی واکنش آمریکا و متحدان نظامی آن می‌تواند از تأثیر و کارآیی بیشتری برخوردار باشد که آنها نقش به مراتب مهم‌تری برای سازمان ملل متحد قائل شوند. این در حالی است که همواره دبیران کل سازمان ملل متحد به‌ویژه دبیرکل فعلی آن حمایت کامل خود را از مبارزه با تروریسم اعلام کرده‌اند. گرچه شاید جنگ راهی برای شکل‌دادن به بسیج بین‌المللی باشد، اما خود دارای محدودیت‌ها و نواقص گوناگونی است. بنابراین به نظر می‌رسد بتوان از سایر ابزارها در مقابله با تروریسم بین‌المللی بهره برد. راهکارهای زیر می‌تواند مطرح باشد:

۱. بسیج و ساماندهی پلیس بین‌المللی[1] برای تعقیب و دستگیری همه کسانی که مسؤولیت ارتکاب کارهای تروریستی را برعهده دارند.

۲. کسب حمایت شورای امنیت سازمان ملل متحد در مورد تشکیل دادگاه جهانی برای محاکمه قانونی کسانی که تروریسم بین‌المللی را تشویق و ساماندهی می‌کنند.

۳. گردآوری و ارائه شفاف مدارک و مستندات متقن و محکمه‌پسندی که بتواند در دادگاه‌های بین‌المللی برضد تروریست‌ها مورد استفاده قرارگیرد و افکار عمومی جهانی را قانع کند.

۴. مذاکره و گفتگو با کشورهای ذی‌ربط و تلاش برای ایجاد وفاق منطقه‌ای و جهانی تا براساس موازین و قواعد بین‌المللی همکاری‌های مشترک در برابر تروریسم بین‌الملل شکل گیرد.

۵. پشتیبانی از تلاش‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد در جهت اتخاذ تدابیر مقتضی بر ضد تروریسم بین‌المللی مانند تحمیل محاصره، تحریم و دیگر مجازات‌های مشابه.

۶. همکاری با شورای امنیت سازمان ملل متحد و دیگر نهادهای بین‌المللی در راستای تشویق و ایجاد انگیزه برای کشورهایی که برضد تروریسم بین‌المللی اقدام می‌کنند.(۱۳)

در این راستا جامعه بین‌المللی قدم‌هایی را برداشته است. مانند قطعنامه شماره ۱۳۷۳ سازمان ملل متحد که اقدامات ضدتروریستی را در قبال بانیان و طراحان آن برنامه‌ریزی می‌کند. اگر این قطعنامه به‌گونه شایسته‌ای به مورد اجراگذاشته شود می‌تواند راهکار مناسبی در رویارویی با تروریسم بین‌الملل باشد. در این راستا، همکاری مشترک و متعهدانه کشورها

1. Organizing International Police

رمز موفقیت خواهد بود. بازداشت رهبر جنایت‌کار صرب‌ها نشان داد که تشکیل دادگاه ویژه سازمان ملل متحد می‌تواند ابزار بسیار مؤثری در بسیج افکار عمومی جهان در راستای تنبیه جنایت‌کاران و بازدارندگی آنان باشد. دولت آمریکا بارها خواستار آن شده است که دادگاه تروریست‌ها در خاک آمریکا تشکیل شود و زیر نظر سازمان ملل متحد عمل کند.اگر چنین شود بعضی از کشورها با تمایل و رغبت بیشتری تروریست‌ها را به دادگاه‌های بین‌المللی خواهند فرستاد. ولی اگر دادگاه در خاک آمریکا تشکیل شود احتمال همکاری برخی از کشورها به‌ویژه کشورهای عربی و اسلامی کمتر خواهد شد.(۱۴)

نکته بسیار حائز اهمیت این است که هرگونه مبارزه با تروریسم باید به همراه کمک‌های اقتصادی و مالی به کشورهای توسعه‌نیافته و در حال توسعه باشد. به عنوان نمونه مبارزه با تروریسم در افغانستان باید در کنار برنامه‌های کمک اقتصادی صورت پذیرد و به اوضاع آشفته و نابسامان آن کشور سروسامانی داده شود. گرچه برخی سیاست‌ها ممکن است در درازمدت به نتیجه برسد اما نتایج مثبت آن به مراتب بیشتر خواهد بود. نکته مهم این است که باید به عنوان یک گام اساسی و بنیادین به همکاری‌های بین‌المللی شکل داد، موج خشونت و تشدید آن به نفع هیچ کشوری در جهان نمی‌باشد. باید با همکاری، گفتگو و اجرای استراتژی‌های خلع سلاح به تأمین امنیت در سطح جهانی پرداخت. دست‌زدن به عملیات نظامی به عنوان مبارزه با تروریسم ممکن است موج تازه‌ای از تروریسم به وجود آورد و در این میان افراد بی‌گناه دیگری جان خود را از دست بدهند. برای نمونه حمله آمریکا به یک کارخانه داروسازی در سودان در سال ۱۹۹۸ موج بدبینی علیه این کشور را دامن زد. ادعاهای آمریکا در مورد علت حملات تروریستی به منافع و اتباع آن کشور نیز بحث‌انگیز است. برای نمونه، رئیس جمهور آمریکا، بوش مدعی شد که به دلیل پیش‌قراولی آمریکا در آزادی‌خواهی این کشور مورد حمله و تهاجم تروریستی قرار می‌گیرد. اما در واقع تا زمانی که حمله‌کنندگان

و انگیزه‌های آنان به درستی شناخته نشوند، پذیرش چنین ادعاهایی بسیار دشوار خواهد بود. باید تلاش کرد تا گروه‌های تروریستی و انگیزه‌های آنان تعریف شوند. به‌طور مشخص هیچ نشانی از یک دستورالعمل جامع و کارساز برای رویارویی با تروریسم بین‌المللی وجود ندارد. اقدامات مسلحانه تنبیهی و تلافی‌جویانه نیز نمی‌تواند راهگشای صلح، امنیت و عدالت باشد، هر اقدامی نیازمند همراهی با ضوابط حقوق بین‌الملل می‌باشد. حقوق بین‌الملل می‌تواند و باید به‌عنوان مبنای استراتژی مبارزه با تروریسم در نظر گرفته شود و هم در مقام نظام ارزشی و هم چارچوب منظم قواعد نقش مهمی ایفا نماید.

حمله‌های نظامی، چنان‌که شواهد قبلی هم نشان داده است، نه‌تنها معضل تروریسم را حل نمی‌کند، بلکه موجب تشدید آن در سطح بین‌المللی می‌گردد. گسترش دامنه عملیات نظامی به کشورهای دیگر موجب تضعیف ائتلاف بین‌المللی برضد تروریسم و موجب به خطرافتادن ثبات، صلح و امنیت در آسیا و خاورمیانه می‌گردد. اگر آمریکا درصدد است از حمایت سایر کشورها برخوردار شود، باید به قوانین بین‌المللی گردن نهد، باید این واقعیت را بپذیرد که بدون پشتیبانی دیگر قدرت‌های منطقه‌ای، جهانی و سازمان‌های بین‌المللی و همچنین بیرون از توافق‌های مؤثر بین‌المللی نخواهد توانست پاسخ‌گوی چالش‌های جهانی باشد. دولت آمریکا نیازمند بازنگری در فرمول‌های سیاست خارجی خود است و باید بپذیرد که بحران تروریسم ریشه در مسائل متفاوتی دارد که نمی‌توان صرفاً از راه کاربرد زور خشونت و مداخلات نظامی با آنها روبه‌رو شد. آمریکا برپایه منافع ملی‌اش چهره دوگانه از خود نشان می‌دهد که نمی‌تواند مقبول افکار عمومی جهان باشد.[۱۵]

راهبردهای بنیادین جامعه بین‌المللی بر این نکته تأکید دارد که با همکاری‌های جهانی و منطقه‌ای گروه‌های ناراضی به سمت تروریسم حرکت ننمایند و در عین‌حال هرگونه رابطه با گروه‌های تروریستی قطع شود و به تدریج یک همکاری پویا و پایدار بین‌المللی در راستای

مقابله با تروریسم به‌وجود آید. بازیگران مهم منطقه‌ای و بین‌المللی تلاش می‌کنند تا با ایجاد هنجارها و تسریع در روند حقوق بشر و گسترش ارتباطات مبارزه با تروریسم را جدی‌تر کنند. در این راستا صاحب‌نظران، حقوق‌دانان و دانشگاهیان دارای نقش مهمی هستند.

حمایت از حقوق بشر و فعالیت‌های مربوط به آن دارای نقش اصلی در مبارزه با تروریسم می‌باشد. در همه موارد مبارزه علیه تروریسم مستلزم انطباق با الزامات بین‌المللی حقوق بشر می‌باشد. به عنوان نمونه در سرزمین فلسطین و اراضی اشغالی آن، آن هم در جایی که دولت اسرائیل با فشار به مردم فلسطین، ادامه روند سرکوب و استمرار سیاست شهرک‌سازی برای یهودیان، آشکارا به نقض حقوق بشر می‌پردازد مبارزه با تروریسم بدون معناست. به عبارت دیگر، ادامه روند اشغال فلسطین و سیاست‌های ناقض حقوق بشری تل‌آویو خشونت می‌آفریند و قراردادها و کنوانسیون‌های ضدتروریستی نمی‌تواند برای آن مثمر ثمر افتد. در این راستا موارد زیر نیز لازم به اجرا هستند:

- همکاری در تشکیل ابزارهای قانونی بین‌المللی و موضوعات مربوط به دادگستری بین‌المللی؛
- اجرا و امعان‌نظر نسبت به موضوعات حقوق بشر در سطح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی؛
- همکاری گسترده، فعال و کارشناسانه در مجموعه نظام سازمان ملل متحد توسط کشورهای مختلف؛
- همکاری فعال کشورها در زمینه خلع سلاح کشتار دسته‌جمعی و فعالیت‌های هسته‌ای؛
- فعالیت گسترده دولت‌ها و سایر بازیگران بین‌المللی خارج از محدوده سازمان ملل متحد.[۱۶]

نتیجه‌گیری

تروریسم بین‌المللی حمله و تهاجم به اصول انسانی که به‌ویژه در منشور سازمان ملل متحد مندرج شده است تلقی می‌گردد. تروریسم معارض با اصول قانون و قانون‌مداری، نظم و ثبات و امنیت جوامع انسانی، اصول کرامت و حقوق بشر و اصل حل‌وفصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی، عدم استفاده از زور و خشونت محسوب می‌شود. اما نکته بنیادینی که باید آن را در نظر داشت این است که اگرچه تروریسم به‌طور گسترده به‌عنوان یک رویکرد عملی توسط گروه‌های مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرد اما نباید آن را یک پدیده مجرد و مستقل و غیروابسته به سایر علل و عوامل دانست. به عبارت دیگر برای فهم بهتر این پدیده لازم است آن را در ساختار مجموعه‌ای که در آن واقع می‌شود مورد تجزیه و تحلیل قرار داد.

اغلب حملات تروریستی به وسیله گروه‌های مشخص با یک دستورالعمل محدود اجرا می‌شود که در آن از سلاح‌های سبک و در درون مرز ملی یک کشور به خصوص استفاده می‌گردد. این نوع از تروریسم که دارای شبکه‌های بین‌المللی بوده و بتواند رخدادی مانند یازده سپتامبر را در آمریکا بیافریند به‌طور نسبی پدیده جدیدی در سطح بین‌المللی محسوب می‌شود. باید در نظر داشت که ارتباطات بین‌المللی و تأثیرگذاری جهانی گروه‌های تروریستی سنتی نباید بزرگ دانسته شود. اما در عین‌حال گروه‌هایی که در داخل یک کشور عمل می‌کنند ممکن است به مرور زمان دارای شخصیت و موقعیت بین‌المللی شوند، حملات فرامرزی انجام دهند و از طرف‌های ثالث کمک مالی دریافت نمایند. بنابراین تروریسم در درون یک کشور آمادگی آن را دارد که به تهدیدی نسبت به صلح و امنیت منطقه‌ای مبدل شود و بحران‌هایی مانند خشونت‌های فرامرزی و مسأله پناهندگان و آوارگان را ایجاد نماید.

بدون اینکه تلاش شود تعریف جامع و کاملی از تروریسم ارائه شود، اگر برخی از ویژگی‌های کلی این پدیده مشخص شود مثمر ثمر خواهد بود. تروریسم در اغلب موارد

عملی در ارتباط با ساختارهای قدرت است عملی که می‌توان آن را سیاسی دانست. تروریسم به معنای ایجاد جرح جدی یا تا حد مرگ بر شهروندان است تا بتواند جوّی از رعب و وحشت را ایجاد کند. در عین حال تروریسم اقدامی جنایی است که صرفاً بُعد جنایی ندارد و در نتیجه لازم است برای مواجهه با آن ماهیت و ابعاد سیاسی نیز مورد مکاشفه قرار گرفته و از دید روان‌شناسی جنایی مطالعه شود.

نکته حائز اهمیت دیگر این است که غالباً اعمال تروریستی به وسیله گروه‌های مختلف با انگیزه‌های گوناگون انجام می‌شود. اما در عین‌حال به وسیله دولت‌ها و حکومتگران نیز به عنوان ابزاری جهت کنترل و سلطه در موارد زیادی استفاده می‌شود. بهانه اتخاذ اقدامات ضدتروریستی می‌تواند برای توجیه‌کردن اعمالی که در دستورالعمل سیاسی قرار دارند مورد استفاده قرار گیرد، دستورالعمل‌هایی مانند حفظ قدرت سیاسی، حذف مخالفان سیاسی، سرکوب مقاومت داخلی نسبت به اشغال نظامی در این باره می‌توانند مورد اشاره قرار گیرند. نامیدن مخالفان به «تروریست‌های خصم» روشی است که مدت‌ها برای تهی‌کردن آنان از مشروعیت یا تحقیرکردنشان مورد استفاده قرار گرفته است.

نکته دیگر اینکه اگرچه تروریسم پدیده پیچیده‌ای است اما این پیچیدگی به این معنا نیست که نتوان حمله به مردم عادی را به هر شکل در هر جا که هست محکوم نمود. حمله به افراد عادی امری است که باید با شفافیت تمام توسط همه محکوم شود و این محکومیت باید جهانی باشد.

از آنجایی که تروریست‌ها به دنبال این هستند که اصول و اهداف سازمان ملل متحد و منشور آن را تحت‌الشعاع قرار دهند سازمان ملل متحد هم باید از خود توانایی لازم را برای تحقق آن اهداف ابراز نماید و به این ترتیب جامعه جهانی به بهترین شکل در مبارزه با تروریسم مشارکت کند. قطعنامه ۱۳۷۳ مصوب سال ۲۰۰۱ شورای امنیت، قطعنامه‌ای مهم

برای تحقق اهداف ضدتروریستی محسوب می‌شود که برای اجرا نیازمند همکاری و همگامی اعضای جامعه بین‌المللی است. قطعنامه ۱۳۷۳ قطعنامه جامعی است که می‌خواهد هرگونه کمک و مساعدتی را به حرکت‌های تروریستی قطع نماید و اگرچه اولین قطعنامه هم در این ردیف محسوب نمی‌شود. در کنار سایر راهبردهای لازم در مقابله با تروریسم باید توجه داشت که مبارزه با فقر و ایدز و مسائل زیست‌محیطی نیز به همراه موارد دیگر مورد پی‌گیری قرارگیرند. این موارد به‌عنوان روش‌های بازدارنده مطرح هستند که با به ثمررسیدن آنها شرایط بهتری در جامعه جهانی ایجاد می‌شود. شرایطی که در آن با هماهنگی و حمایت بیشتر سازمان ملل متحد و کشورهای گوناگون و فعال می‌توان بستر مناسب‌تری را برای مبارزه با تروریسم ایجاد نمود.

تلاش‌های گذشته جامعه بین‌المللی باعث شده تاکنوانسیون‌های مهمی درباره مبارزه با تروریسم شکل گیرند و همین کنوانسیون‌ها در حال حاضر می‌توانند آغاز مناسبی برای حرکت جهانی محسوب شوند. تاکنون نوزده مورد از کنوانسیون‌های بین‌المللی و منطقه‌ای در این راستا به وجود آمده‌اند که در کنار آن قطعنامه‌ها و بیانیه‌های شورای امنیت و مجمع عمومی هم قرار دارد.

خلع سلاح نیز عامل مهم دیگری در ایجاد هنجارهای قانونی است و جامعه جهانی نیازمند آن است که همکاری‌های خود را در این ارتباط به‌ویژه با سازمان ملل متحد گسترش دهد.

کشورها می‌توانند با روش میانجی‌گری، سازش، مذاکره و تحقیق به‌ویژه در سطح منطقه‌ای با سازمان ملل متحد همکاری نمایند، تا به این وسیله گروه‌هایی که درصدد استفاده از روش‌های تروریستی هستند را قانع کنند که روش‌هایشان نمی‌تواند قابل‌قبول باشد.

در سطح ملی نیز کشورها نیازمند آن هستند که با بحران مشروعیت مقابله کنند. در

عرصه داخلی حفظ حقوق مردم از اهم وظایف حکومت‌ها محسوب می‌شود. افزایش مشروعیت رژیم‌های سیاسی و افزایش سطح رفاه اقتصادی در ایجاد ثبات و امنیت دارای نقش بسیار مهمی است و می‌تواند نوعی چتر ایمنی در مواجهه با پدیده تروریسم محسوب شود.

منابع

۱. البته همان‌طوری که بسیاری از تحلیل‌گران معتقدند مانع اصلی در مبارزه با تروریسم در ارائه یک تعریف مشخص از آن است. نخستین تلاش را بسیاری ارائه تعریف قابل قبول بین‌المللی، با پیش‌نویس کنوانسیون ۱۹۳۷ در جامعه ملل می‌دانند که هرگز نتوانست جامه عمل بپوشاند. شاید هنوز هم بتوان گفت که دولت‌های عضو ملل متحد نتوانسته‌اند تاکنون در مورد ارائه یک تعریف جامع و مشترک به توافق برسند. این عدم توافق مانع اساسی در انجام اقدامات بین‌المللی سودمند جهت تحقق همکاری برای مبارزه با تروریسم بین‌المللی است. در این باره ر.ک. به: wwwundcp.org/ Terrorism_definitions.html.

۲. برای مطالعه بیشتر راجع به این بحث ر.ک. به:

رضا سیمبر، رویکردهای مختلف نسبت به تروریسم بین‌المللی: یک بام و دو هوا. ***اطلاعات سیاسی - اقتصادی***، سال هفدهم، شماره سوم و چهارم، آذرودی ۱۳۸۱، صص ۸۲-۷۶.

۳. سیدمحمدکاظم سجادپور، ایران و یازده سپتامبر، چارچوبی مفهومی برای درک سیاست خارجی، ***فصلنامه سیاست خارجی: ویژه پیامدهای یازده سپتامبر***، سال پانزدهم، زمستان ۱۳۸۰، صص ۹۹۳-۹۶۷.

۴. **همان.**

۵. برای مطالعه بیشتر درباره اوضاع جدید بین‌المللی و بازیگری آمریکا در آن ر.ک. به:

Sebastian, Mallaby, "The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case of American Empire", Foreign Affairs, March- April 2002.

۶. یکی از آثاری که تفاوت تروریسم سیاسی و حقوقی را به خوبی تبیین نموده است، نوشتار موریس فلوری است. ر.ک. به:

Maurice Flory, "International Law: A Instrument to Combat Terrorism", in Rosalyn Higgins, Maurice Flory (Eds.), *Terrorism and International Law*, (London: Routledge, 1997).

۷. در این باره ر.ک. به:

R. Tnabrah, "Terrorism: A Definitional Problem" in paul Wilkinson and A. Stewart (Ed.) ***Contemporary Research on Terrorism***, (UK: Aberdeen University Press, 1987), pp. 25-29.

8. ***Ibid.***

۹. قطعنامه الف ۴۱/۵۱ مورخ ۹ دسامبر سال ۱۹۹۱ درباره اقدامات برای مبارزه و امحای تروریسم بین‌المللی اعلام می‌دارد که: «ارائه تعریفی از تروریسم بین‌المللی که مورد توافق عمومی باشد، مبارزه با تروریسم را کارآمدتر خواهد کرد». از سوی دیگر، این قطعنامه با محکوم‌کردن تمام اشکال و ابعاد تروریسم، ضمن تأکیدبر مشروع‌بودن مبارزه مردم تحت رژیم‌های استعماری و سایر اشکال سلطه، تناقضات موجود در سازمان ملل متحد را به تصویر کشانده است.

۱۰. کشورها نیز در قوانین داخلی خود تلاش‌هایی در راستای تدوین حقوقی موضوع داشته‌اند. به‌عنوان یک مطالعه موردی ر.ک. به:

Robert McCorquodate, "Negotiating Sovereignty: The Practice of the United Kingdom in Regard to the Right of Determination", ***The British Yearbook of International Law***, 1999, pp. 314-15.

۱۱. برای مطالعه یک تحقیق مورد در این باره ر.ک. به:

Yres Dauder, "International Action Against State Terrorism" in Rosalyn Higgins and Maurice Flory (Eds.), ***Terrorism and International Law***, (London: Routledge, 1997).

۱۲. رضا سیمبر، **پیشین**، ص ۸۰.

۱۳. در این خصوص ر.ک. به نگارنده:

Movement of International Law Towards Sustained Freedom, Conference on Conflict and Culture: War and Terror in the Modern World, 29 September - 1 October 2002, The

University of New Castle - Australia.

14. New Internationalist, 340, November, 2001, www.newint.org.

۱۵. برای مطالعه بیشتر در این باره ر.ک. به نگارنده:

تروریسم در روابط بین‌الملل، چالش‌ها و امیدها، *فصلنامه راهبرد*، شماره ۲۱، پاییز ۱۳۸۰، صص ۸۳ـ۶۸.

۱۶. برای مطالعه ایده‌های مشابه، به عنوان نمونه ر.ک. به:

A Review by B. Boutros Ghali, "The United Nations and Comprehensive Legal Measures for Combatting International Terrorism", in K. C. Wellens. (Ed.), ***International Law: Theory and Practice***, The Hauge, Nijhoff, 1998, pp. 287-314.

چندجانبه‌گرایی: در نگاه اروپاییان[۱]

یوآکیم کراز[۲]

ترجمه: محمد جمشیدی

جنگ عراق نه‌تنها بین دولت بوش و دولت‌های فرانسه و آلمان جدایی افکند، بلکه باعث شد که پای کشورهای غربی به مناظره‌ای استراتژیک در مورد نظم بین‌المللی کشیده شود. اظهارنظرهای اخیر آمریکا و اروپا در مورد این موضوع، به‌طور کلی حکایت از آن دارد که جهان با یک انتخاب سرنوشت‌ساز بین نظم بین‌المللی - یا رواج چندجانبه‌گرایی و حقوق بین‌الملل - و هژمونی بی‌قیدوبند ایالات متحده آمریکا مواجه می‌باشد. اما با نگاهی عمیق‌تر متوجه می‌شویم که بین خود اروپاییان نیز اختلاف‌نظر وجود دارد و مناظره بزرگ بیش از آنکه خصلت انتخاب استراتژیک داشته باشد، ناظر بر عدم‌توافق در مورد معنی و هدف چندجانبه‌گرایی - کارآیی و فایده آن در پیگیری آرمان‌های عام لیبرالیستی - می‌باشد. بدون تردید دلیل اصلی این بحران عبارت است از ناکامی سازمان ملل در تضمین نظم جهانی مشتمل‌بر امنیت دسته‌جمعی - هدف مورد نظر از چندجانبه‌گرایی- جهت برخورد با منازعات

1. Joachim Krause, Multilateralism: Behind European Views, *Wahsington Quarterly*, Spring 2004.

۲. یوآکیم کراز استاد روابط بین‌الملل در دانشگاه کیل (Kiel) در آلمان و همچنین عضو شورای مؤسسه بین‌المللی مطالعات راهبردی در لندن می‌باشد.

و تهدیدهایی که در دهه ۱۹۹۰ و قرن ۲۱ ظهور کرده‌اند. ناکامی امنیت دسته‌جمعی باعث انتقاد از شکل‌های دیگر چندجانبه‌گرایی نیز گشته است، شکل‌هایی چون مذاکرات چندجانبه در مورد جلوگیری از تغییرات آب و هوایی یا در مورد پروتکل تصویبی کنوانسیون سلاح‌های بیولوژیک (BWC).[۱]

تا زمانی که به بحران امنیت دسته‌جمعی به‌طور مستقیم پرداخته نشود، اعتبار دیگر گونه‌های «سیاست خارجی چندجانبه» نیز به تبع آن مخدوش می‌گردد که خود، دارای پیامدهای بالقوه مصیبت‌باری برای نظم بین‌المللی خواهد بود. انتظارات متفاوت دو سوی آتلانتیک از چندجانبه‌گرایی، مناظره فعلی را پیچیده می‌سازد. گرچه اروپاییان چندجانبه‌گرایی را ترجیح می‌دهند چرا که به فایده آن از جنبه هنجارسازی توجه دارند؛ که به همه حق اظهارنظر می‌دهد، اما محققان و سیاست‌مداران ایالات متحده همگی به چندجانبه‌گرایی از لحاظ کارآیی آن در حل مشکلات می‌نگرند. بدین‌ترتیب، دیدگاه آمریکایی، چندجانبه‌گرایی را به عنوان وسیله‌ای برای دستیابی به هدف نگاه می‌کند. بنابراین چالش حاضر عبارت است از: «اصلاح چندجانبه‌گرایی» به منظور پیشبرد نتایج آن ـ قبل از هر چیز، پرداختن به کاستی‌های امنیت دسته‌جمعی ـ و در عین حال افزایش فایده آن برای کشورهایی که می‌خواهند از روند آن استفاده کنند.

امنیت دسته‌جمعی: حلقه ارتباطی ضعیف چندجانبه‌گرایی

چندجانبه‌گرایی به معنای وسیع آن می‌تواند بدین‌شکل تعریف شود؛ همکاری بین‌المللی بین بیش از دو حکومت که هدف از طراحی آن، حل مشکلات بین‌المللی و برخورد با منازعاتی است که نشأت‌گرفته از هرج و مرج‌های واقعی یا صوری در روابط بین‌الملل می‌باشد.[۲] چندجانبه‌گرایی برای ۶ دهه در روابط بین‌الملل یک واقعیت بوده و بسیار از

اهداف را تأمین کرده است. چندجانبه‌گرایی در بیشتر موارد دارای جهت‌گیری کاربردی و دارای گستره‌ای جهانی و یا منطقه‌ای بوده است. اصولاً، چندجانبه‌گرایی دارای دستورکاری نامحدود و تقریباً تمام‌نشدنی است. شمارش تعداد دقیق میزگردها و مذاکرات چندجانبه و همچنین کنوانسیون‌ها، سازمان‌ها و دیگر ابزارهای چندجانبه ـ که معمولاً رژیم نامیده می‌شوند ـ مشکل می‌باشد. امنیت دسته‌جمعی که یک شکل خاص از چندجانبه‌گرایی است شایسته توجه ویژه می‌باشد. امنیت دسته‌جمعی هسته اصلی منشور ملل متحد است و شکل‌دهنده رویکردی چندجانبه خاص در قبال نظم امنیتی بین‌المللی می‌باشد.

امنیت دسته‌جمعی بنیانگذار نوعی قرارداد اجتماعی جهانی است که بدان وسیله، حکومت‌ها توافق می‌کنند از یک قسمت بسیار مهم حاکمیت خود ـ استفاده از زور ـ دست بکشند و آن را به یک کمیته چندجانبه ـ که امروزه در شورای امنیت سازمان ملل تجسم یافته ـ تفویض نمایند. وظیفه این کمیته عبارت است از تضمین امنیت دولت‌های عضو از طریق میانجی‌گری و یا از طریق اعمال تحریم و مجازات و ازجمله مداخله نظامی جهت مبارزه با تهدیدهای متوجه صلح بین‌المللی[۳]. «وودرو ویلسون» رئیس جمهور پیشین آمریکا، ارائه‌دهنده ایده امنیت دسته‌جمعی بود. هدف وی عبارت بود از: ایجاد اجتماعی دموکراتیک از ملل جهت حفظ و اِعمال صلح بین‌المللی و همچنین جایگزین‌کردن «جامعه ملل» به جای سیستم «موازنه قوا» و «کنسرت اروپا» پس از جنگ جهانی اول[۴]. اگرچه «جامعه ملل» و دیگر تلاش‌ها جهت اِعمال امنیت دسته‌جمعی در بیشتر موارد در قرن بیستم ناکام ماند، اما در پی پایان منازعه شرق ـ غرب مفهوم امنیت دسته‌جمعی دوباره سر برآورد و اکثریت عظیمی از کشورها آن را به عنوان نظمی بین‌المللی تلقی کردند.

این مسأله به وضوح در نشست سران شورای امنیت سازمان ملل در ژانویه ۱۹۹۲ بیان شد: «جامعه بین‌الملل... در جستجوی خود برای صلح با چالش‌های جدیدی روبه‌رو می‌شود.

همه کشورهای عضو از سازمان ملل انتظار دارند که در این مرحله حساس، نقش اصلی را بازی کند... اعضای شورای امنیت سازمان ملل بار دیگر تعهد خود مبنی‌بر برخورد با تهدیدها علیه صلح و رفتارهای تهاجمی را به نظام امنیت دسته‌جمعی منشور ابراز و تأیید می‌کنند».[(۵)] ابزارهای اصلی امنیت دسته‌جمعی در فصل ۶ و ۷ منشور ملل متحد گنجانده شده‌اند. فصل ۶ شامل سیستمی از ابزارها جهت حل مسالمت‌آمیز منازعات میان دولت‌ها است. فصل ۷ نیز به‌طور مفصل به روند کار و طرز برخورد با حکومت‌های ناقض صلح بین‌المللی می‌پردازد. آنچه که معمولاً نادیده انگاشته می‌شود آن است که نگاه فصل ۶ به سازمان ملل متحد، بیشتر به عنوان تأمین‌کننده خدمات برای دولت‌هایی است که اصولاً متمایل به استفاده از میانجی‌گری هستند. این در حالی است که فصل ۷ تصریح می‌کند که سازمان ملل از طریق شورای امنیت درصدد حفظ و تقویت نظم بین‌المللی باشد و از اقتدار سازمان ملل نیز در مقابل بازیگرانی که از این نظم سرپیچی می‌کنند باید دفاع شود. این نقش خاص شورای امنیت جهت حفظ و تقویت نظم بین‌الملل بدین‌منظور وضع شده که تجربه‌های دردناک تاریخی حداقل ۲ قرن پیش و به خصوص دهه ۱۹۳۰ دیگر تکرار نشوند.

ایالات متحده آمریکا و چندجانبه‌گرایی

ایالات متحده آمریکا به‌رغم نقش مهمش در پدیدآوردن چندجانبه‌گرایی، هم از لحاظ مفهومی پس از جنگ جهانی اول و هم از لحاظ عملی در رهبری‌اش در تأسیس نهادهایی مانند سازمان ملل پس از جنگ جهانی دوم، هیچگاه به‌طور عمده برای هدایت سیاست خارجی خود بر چندجانبه‌گرایی تکیه نکرده است. بلکه همه دولت‌های ایالات متحده آمریکا و همچنین کنگره آمریکا مرتباً به‌خاطر یک آرزو و از طرف دیگر یک وسوسه به دو دسته تقسیم شده‌اند؛ از یک‌طرف آرزوی کارکردن از طریق نهادهای چندجانبه ـ که به‌رغم

سخت‌بودن باعث ایجاد مقبولیت و مشروعیت گسترده می‌شود- و از طرف دیگر، وسوسه عملکرد یک‌جانبه که دارای کارایی بیشتر شده است و غالباً نیز گزینه اطمینان‌بخش می‌باشد.[٦] گرایش دولت بوش به یک‌جانبه‌گرایی تا به حال سابقه نداشته است. اگرچه باید از رادیکالیسم دولت بوش انتقاد کرد اما یک‌جانبه‌گرایی را باید در سایه این واقعیت مشاهده کرد که واشنگتن در دهه ۱۹۹۰ به‌طور فزاینده‌ای در مورد کارآیی و فایده چندجانبه‌گرایی، به‌طور کلی، و امنیت دسته‌جمعی، به‌طور خاص، دچار سرخوردگی شده بود. به عبارت دیگر، این سرخوردگی منحصر به دولت بوش نیست. بیشتر تحلیل‌گران منازعات عمده دهه ۱۹۹۰ هم در داخل آمریکا و هم در خارج آن، بر این باورند که شورای امنیت نتوانسته در بحران‌های عمده دیپلماتیک این دهه- منازعه اعراب و اسرائیل، یوگسلاوی، عراق، آفریقا و کره شمالی- به مسؤولیت‌های اصلی خود عمل کند.[٧] شورای امنیت نتوانست در هیچ‌یک از این بحران‌ها به‌طور قاطع عمل کند و در نتیجه، پیامدهای آن مصیبت‌بار بودند. اگر شورای امنیت در درگیری‌های دهه ۱۹۹۰، قاطعانه و به هنگام قدم پیش می‌گذاشت حداقل چهار میلیون قربانی منازعات و شرارت‌های مسلحانه می‌توانستند به زندگی خود ادامه دهند.[٨] امروزه حتی چندجانبه‌گرای دوآتشه‌ای مانند جان. جی. روگی[1] -که از سال ۲۰۰۱-۱۹۹۷ معاون دبیرکل سازمان ملل بود- نیز این انتقاد را به زبان می‌آورد: «اغراق نیست که بگوییم اکنون سازمان ملل فاقد ظرفیت رفتار و عمل قابل پیش‌بینی درباره مأموریت اصلی‌اش -نجات نسل‌های آینده از مصیبت جنگ- می‌باشد.[٩]» جورج بوش در سپتامبر ۲۰۰۲ و مارس ۲۰۰۳ در هنگام اشاره به ناتوانی شورای امنیت در مواجهه با صدام، با بیان تردید بلندمدت و ریشه‌دار در مورد امنیت دسته‌جمعی، در حقیقت به این مسائل اشاره داشت. کنگره آمریکا نیز با تصویب قانونی

1. John G. Ruggie

با اکثریت دوسوم آرا در تابستان ۱۹۹۵ ابراز داشت که اعمال شورای امنیت به دو دلیل با حقوق بین‌الملل ناسازگار است؛

۱. عدم قبول دسترسی بوسنی و هزرگوین به اسلحه جهت دفاع از خود در مقابل تهاجم صرب‌ها؛

۲. خودداری از قبول اقدامات مؤثر بر ضد تهدیدهای خارجی علیه امنیت بوسنی و هرزگوین.(۱۰)

به علاوه، کنگره در جریان تصویب «قانون آزادسازی عراق» در سال ۱۹۹۸(۱۱) تمام امید خود را در اینکه بتوان مشکل صدام و سلاح‌های کشتارجمعی وی را از طریق سازمان ملل حل کرد از دست داد و لذا به خط‌مشی کاملاً یک‌جانبه «تغییر رژیم» مبادرت کرد. منتقدان آمریکایی شورای امنیت، تنها به فقدان ظرفیت‌های عملی و اجرایی سازمان ملل به عنوان کانون مشکل، استدلال نمی‌کنند. عدم وحدت بین اعضای شورای امنیت غالباً به‌عنوان عامل کمک‌کننده به ناتوانی سازمان ملل در تأمین و تضمین امنیت دسته‌جمعی عنوان می‌شود، به خصوص در مواردی که دیکتاتورهای باهوشی توانسته‌اند قدرت‌های عمده مختلف را به رقابت با هم بیاندازند. این مشکل در موارد بوسنی ـ هرزگوین و کوزوو مشهود بود که در آن روسیه بدون توجه به اینکه شرارت‌های صرب‌ها تا چه حد شدت یافته است، به صراحت عنوان کرد که اجازه استفاده از نیروی نظامی علیه صرب‌ها را نمی‌دهد. حتی در مواردی که شورای امنیت قادر به دستیابی به توافق در مورد اقدام و تحریم علیه دولت‌های منفرد بود نیز اِعمال و اجرا معمولاً با بی‌میلی همراه بود و نتیجه‌ای بر آن تصور نمی‌شد. مثلاً در مورد بوسنی و هرزگوین، دو شهر مسلمان‌نشین «سربنیسا[1]» و «زپا[2]» به عنوان مناطق امن معرفی

1. Serbenica
2. Zepa

شدند، اما نیروهای موردنیاز جهت حفاظت از آنها فراهم نشدند. علاوه‌بر آن، تحریم‌های اعمال‌شده بر کشورها معمولاً دستخوش فرسایش شدید بوده‌اند.

ناقضان تحریم‌ها غالباً توانسته‌اند از هر آنچه که تحریم‌ها اعمال کرده‌اند شانه خالی کنند. این مسأله باعث تضعیف بیشتر اعتبار امنیت دسته‌جمعی گشته است.[۱۲] انتقاد از امنیت دسته‌جمعی باعث بیشترشدن انتقاد از دیگر شکل‌های چندجانبه‌گرایی به خصوص مذاکرات چندجانبه، شده است. منتقدان ادعا می‌کنند که نیاز به ساخت یک اجماع چندجانبه غالباً اهداف اصلی مذاکرات را مخدوش می‌کند. این نکته، بارها در مورد مذاکرات چندجانبه خلع‌سلاح (مثلاً پروتکل تصویبی BWC یا پروتکل کیوتو) مشاهده شده است که در آن بهای پرداخت‌شده جهت رسیدن به توافق، بیشتر از دستاوردهای موردانتظار بوده است. حتی غالباً استدلال می‌شود که مذاکرات چندجانبه ممکن است آثاری نابهنجار داشته باشد. مثلاً در مورد کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل باید گفت که این کمیسیون بیش از آنکه مهم‌ترین نهاد جهت حفاظت از حقوق بشر باشد به نهادی جهت سرپوش‌نهادن بر نقض حقوق بشر تبدیل شده است. علاوه‌بر آن، نتیجه مذاکرات به جای آنکه مشکلات واقعی را موشکافی و حل کند غالباً باعث ایجاد محدودیت‌هایی نابجا بر رفتار کشورهای بزرگ، که برجسته‌ترین آنها ایالات متحده آمریکا است، می‌شود. از نظر منتقدان چندجانبه‌گرایی، خصلت آشکاربودن و عمومی‌بودن مذاکرات چندجانبه و همچنین ارتباط و دخالت روزافزون سازمان‌های غیردولتی (NGO) در این‌گونه مذاکرات، دو عامل دیگری هستند که باعث وخامت بیشتر اوضاع می‌شود. گفته می‌شود که هر دو عامل فوق باعث ایجاد نتایج آشفته و عوامفریبی می‌گردند.

اگرچه تأثیر سازمان‌های غیردولتی (NGO) در اروپا و بیشتر مناطق آمریکا به‌طور کلی به عنوان یک دارایی و ثروت برای چندجانبه‌گرایی محسوب می‌شود اما تأثیر افکار

عمومی و سازمان‌های غیردولتی بر مذاکرات چندجانبه، در مواردی باعث شده که این مذاکرات مسیری را طی کنند که نهایتاً ـ و عمداً ـ با ایجاد نتایج تأمل‌برانگیز، آمریکا را منزوی نمایند. کنوانسیون مین‌های زمینی اوتاوا در سال ۱۹۹۷ یکی از این موارد است.

در ورای این انتقادهای عمومی از امنیت دسته‌جمعی و چندجانبه‌گرایی، دستگاه‌ها و سازمان‌های بین‌المللی خاص موجود نیز اغلب در معرض انتقاد قرار دارند. اگرچه تلخ‌ترین انتقادها از جانب نویسندگان محافظه‌کار و نومحافظه‌کار وارد می‌گردند، اما ناظران میانه‌رو نیز به نیاز به اصلاحات ساختاری در کل نظام سازمان ملل اذعان دارند. موارد «عدم کفایت»، «صرف هزینه‌های گزاف» و «رخوت و سستی»، به مناسبت‌های گوناگون عنوان شده‌اند. به‌طور خاص باید گفت که اصل «یک رأی برای هر حکومت» و همین‌طور اصل «توزیع منطقه‌ای مساوی» به عنوان موانعی مهم جهت کارآیی سازمان‌های بین‌المللی شناخته شده‌اند، چراکه این اصول بدون توجه لازم به شایستگی افراد، آنها را در مناصب بسیار مهم قرار می‌دهند. با اضافه‌شدن عوامل مذکور، توضیح این مطلب ساده‌تر می‌شود که چرا برای بسیاری از آمریکاییان، اقدام از طریق کانال‌های چندجانبه برای کشوری با قابلیت‌ها و مسؤولیت‌های جهانی ایالات متحده آمریکا، به شدت ناکارآمد انگاشته می‌شود. در حالی‌که از دهه ۱۹۶۰ تمام دولت‌های آمریکایی از کاستی‌های مذکور در چندجانبه‌گرایی گله‌مند بوده‌اند، شرکای اروپایی و آسیایی نیز از عکس‌العمل یک‌جانبه‌گرانه آمریکا گله داشته‌اند. با این وجود در طی ۱۰ سال گذشته، انتقاد از چندجانبه‌گرایی در ایالات متحده صریح‌تر و رادیکال‌تر شده است. شدیدترین انتقادها در وهله اول از جانب افرادی که سرسختانه نسبت به چندجانبه‌گرایی بدبین می‌باشند و نیز نومحافظه‌کاران افراطی همانند «چارلز کراتهامر[1]» و

1. Charles Krauthammer

«ویلیام کریستول[1]» ابراز می‌شود. آنها بر این باورند که بیشتر گونه‌های چندجانبه‌گرایی و به‌خصوص سازمان ملل همیشه به‌طور ذاتی بیش از آنکه به‌عنوان یک دارایی و ثروت برای حفظ نظم بین‌الملل عمل کنند، به صورت یک مانع دست‌وپاگیر رفتار کرده‌اند. این منتقدان عقیده دارند که لازم است ایالات متحده آمریکا هم در پیگیری نظم بین‌المللی و هم منافع ملی آمریکا به صورت یک‌جانبه عمل کند.[۱۳] افرادی که خود را وقف چندجانبه‌گرایی و نظم بین‌الملل کرده‌اند به شدت و با شور و حرارت با این افراد مخالفت می‌کنند. جایی در میانه طیف گروه‌های سیاسی، تعدادی رو به افزایش از نویسندگان و سیاست‌مداران آمریکایی قرار دارند که دلایلی برای بدبین‌بودن به فایده و کارآیی امنیت دسته‌جمعی و همین‌طور دیگر گونه‌های چندجانبه‌گرایی در دست دارند ولی در عین حال با راه‌حل‌های غالباً ساده‌ای که توسط نویسندگان نومحافظه‌کار ارائه می‌شود، مقابله می‌نمایند.

بسیاری از آنها عقیده دارند که آمریکا، به‌رغم کاستی‌های مذکور چندجانبه‌گرایی، نیازمند همکاری بین‌المللی برای افزایش مشروعیت اعمالش می‌باشد و لذا باید در هرجا و هر زمان ممکن، راه‌حل‌های چندجانبه را پی بگیرد.[۱۴] روی هم رفته باید در نظر گرفت که فایده و کارآیی چندجانبه‌گرایی (و به‌خصوص امنیت دسته‌جمعی)، با درجات گوناگون و توصیه‌ها و ظرافت‌های مختلف و به منظور ایجاد تغییرات، به‌طور فزاینده‌ای در داخل آمریکا زیر سؤال می‌رود. این بحث و مناظره نه‌تنها برای جامعه آمریکا بلکه برای جامعه اروپانیز یک چالش سیاسی محسوب می‌شود. متأسفانه اروپاییان به خوبی آماده این مناظره نیستند. بحث آنان درباره چندجانبه‌گرایی در مقایسه با یک آمریکایی بسیار کمتر توسعه یافته و همچنین دیدگاه‌های مختلفی در سراسر اروپا نسبت به این موضع پدید آمده است.

1. William Kristol

دیدگاه‌های اروپاییان درباره چندجانبه‌گرایی

تصور کلی اروپاییان از چندجانبه‌گرایی کاملاً با تصور موجود در ایالات متحده تفاوت دارد. دیدگاه غالب در بیشتر قسمت‌های اروپا آن است که چندجانبه‌گرایی، کارآمدترین راه جهت ساخت روابط بین‌الملل و پرداختن به مشکلات و چالش‌ها در بسیاری از حوزه‌ها می‌باشد. لذا، بیشتر دولت‌های اروپایی و همچنین افکار عمومی و دانشمندان، دولت بوش را به تمام معنا مورد سرزنش قرار داده‌اند و در مواجهه با نمونه‌های بسیار زیاد یک‌جانبه‌گرایی آمریکا، از چندجانبه‌گرایی دفاع کرده‌اند. با این حال، آنچه که غالباً مورد توجه قرار نمی‌گیرد آن است که اروپاییان دارای تصوری واحد از چندجانبه‌گرایی نیستند بلکه شکل‌ها و فلسفه‌های متنوع بسیاری در ورای این تأیید عمومی نهفته است. به‌منظور ساده‌کردن و فهم بهتر، می‌توان «تصور کلی اروپاییان» از چندجانبه‌گرایی را به سه مکتب فکری تقسیم کرد؛ آلمانی، فرانسوی و بریتانیایی.

مکتب فکری آلمانی

موقعیت آلمان را می‌توان با «ارجحیت تقریباً بی‌چون‌وچرای همه انواع چندجانبه‌گرایی» توصیف کرد. اگرچه ریشه‌های این سیاست، به‌طور یقینی، با تلاش‌های آلمان جهت جداشدن از جنگ‌طلبی گذشته‌اش شروع می‌شود، اما این سیاست پس از پایان موفقیت‌آمیز جنگ سرد و استقبال گسترده از رویکرد دیپلماتیک چندجانبه‌گرایی «هانس دیتریش گنشر[1]» ـ وزیر خارجه وقت آلمان در طی دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ـ تثبیت و مستحکم شد. آشکارترین موفقیت سیاست خارجی جمهوری فدرال آلمان مربوط است به استراتژی

1. Hans Dietrich Genscher

وی مبتنی‌بر روی‌آوردن به چندجانبه‌گرایی و ازجمله تلاش‌های آلمان جهت افزایش یکپارچگی اروپا و همچنین سیاستش درقبال شرق. نسخه آلمانی سیاست تنش‌زدایی و دیپلماسی[1] اتحاد مجدد، ظاهراً اثبات می‌کند که تلاش‌های هدفمند جهت مذاکره با دشمنان و درگیرکردن آنها در مناظرات بی‌پایان، دارای پتانسیل و توانایی حل مشکلاتی بنیادین و ریشه‌دار همچون منازعه غرب و شرق می‌باشد.(۱۵) موفقیت‌های این رویکرد چندجانبه منجر به پدیدآمدن فرهنگ سیاست خارجی دیپلماسی انعطاف‌ناپذیر و تنفر از کاربرد نیروی نظامی شده است.(۱٦) رویکرد آلمانی پس از پایان جنگ سرد و در کنار توسعه سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپایی و همچنین سازمان امنیت و همکاری اروپا در دهه ۱۹۹۰، توانست در کسب حمایت در سراسر اروپا موفق باشد. چندجانبه‌گرایی در آلمان کنونی به عنوان یک اصل سازمان‌دهنده تلقی می‌شود که هم به خودی‌خود خوب است و هم بنیان یک جهان قانون‌مدار[2] را شکل می‌دهد.

جنبه منفی این رویکرد آن است که طرفدارانش علاقه زیادی به تحلیل تهدید و خطر ندارند. بلکه در عوض به نظر می‌رسد که مکتب آلمانی، بدون توجه به مشکلاتی که نیاز به حل‌وفصل دارند، به چندجانبه‌گرایی به عنوان مسأله‌ای که به خودی‌خود «فایده» است، ارزش می‌نهد. به نظر می‌رسد مشکلاتی همچون تروریسم، ثبات منطقه‌ای در خاورمیانه و کره و گسترش سلاح‌های کشتارجمعی که در مرکز توجه آمریکا قرار دارند، چندان مورد توجه تشکیلات سیاسی و رسانه‌های آلمان نیستند.(۱۷) سیاست‌مداران و اساتید دانشگاهی که برخلاف جریان اصلی، نگرانی‌های خود را درباره چنین خطرهایی بیان می‌کنند معمولاً با برچسب‌هایی همچون «جنگجویان جنگ سرد»، جنجال‌آفرینان و جنگ‌افروزان مورد انتقاد

1. Ostopolitik

2. Verrechtlichung

قرار می‌گیرند. تنها خطری که در آلمان به‌طور گسترده احساس می‌شود عبارت است از موضوعات مربوط به کره زمین همچون تغییرات آب‌وهوایی، مهاجرت‌های بین‌المللی و محیط‌زیست.

مکتب چندجانبه‌گرایی آلمان، براساس این تاریخ و احساس خطر به‌طور عمده توسط چهار عامل تعریف می‌شود:

۱. رعایت دقیق حقوق بین‌الملل و تلاش و جستجو برای توسعه بیشتر آن به‌عنوان امری که به خودی‌خود، «هدف» می‌باشد.

۲. تکیه بر چندجانبه‌گرایی و اجماع‌سازی به عنوان اساسی‌ترین راه جهت پرداختن به مسائل بین‌المللی.

۳. چشم‌پوشی از استفاده از زور، مگر آنکه «شورای امنیت» صریحاً اجازه دهد.

۴. داشتن نگرش وسیع به مسأله امنیت، یعنی واردکردن مسائلی که جزو دستور کار سنتی امنیت نبوده‌اند مانند تغییرات آب و هوایی، محیط زیست، حقوق بشر و مسائل مربوط به جنسیت.

مکتب فکری فرانسوی

اگرچه گفته‌های کنونی سیاست‌مداران فرانسوی درباره چندجانبه‌گرایی تقریباً مشابه سخنان همتایان آلمانی‌شان می‌باشد[۱۸]، اما دیپلماسی فرانسه در واقع به یک منطق سیاسی متفاوت پایبند است. شیوه غالب ارزیابی خطر در فرانسه، بدبینانه‌تر و به احتمال زیاد واقع‌گرایانه‌تر از ارزیابی رایج در آلمان می‌باشد. سیاست‌مداران و خبرگان فرانسوی در ارزیابی خطرات، به خصوص در مسائلی مانند ثبات منطقه‌ای، گسترش سلاح‌های کشتارجمعی و تروریسم، نوعاً به آمریکاییان شبیه‌تر می‌باشند.

فرانسه به منظور حفظ ثبات جهانی، برخلاف آلمان، آماده استفاده از زور در مناطق بحرانی می‌باشد.[۱۹] فرانسه در سال ۱۹۹۱ از اعضای ائتلاف جهانی برای بیرون‌راندن عراق از کویت بود و مرتباً در امور آفریقا مداخله کرده است. مکتب فرانسوی، چندجانبه‌گرایی را به عنوان ابزاری دیپلماتیک تلقی می‌کند که بر دیگر رویکردها ترجیح دارد. دلیل این ارجحیت در وهله اول آن است که چندجانبه‌گرایی باعث افزایش و پیشبرد مشروعیت در جامعه جهانی می‌گردد. اما فرانسه در عین‌حال می‌داند که این رویکرد، همیشه کارآمدترین راه جهت حل مسائل بین‌المللی نیست. فرانسه مرتباً به صورت یکجابنه عمل کرده و حتی به عمل نظامی مبادرت ورزیده است. این کشور دارای دکترین نظامی می‌باشد که برخی انواع عمل نظامی پیشگیرانه را پیش‌بینی کرده و جایز می‌شمارد (نکته‌ای که، هرچند با برخی جمله‌بندی‌های مبهم ولی، در قانون نظامی ۲۰۰۳ جمهوری فرانسه آورده شده است)[۲۰]. مثلاً فرانسه در گذشته بدون اخذ اجازه شورای امنیت، در آفریقا مداخله کرده است.[۲۱]

انتقاد شدید فرانسه از یک‌جانبه‌گرایی آمریکا در اقدام به جنگ در عراق باعث عدم‌توجه به این واقعیت می‌شود که علاقه شدید فرانسه به چندجانبه‌گرایی نسبتاً تازه است. مکتب فکری فرانسه در مورد چندجانبه‌گرایی باید به عنوان قسمتی از دیدگاه کلان فرانسه نسبت به نظم بین‌المللی نگریسته شود که هنوز به میزان زیادی از مفهوم «توازن قوا» و ایده «جایگاه استثنایی» فرانسه شکل می‌گیرد. جستجو برای چنین جایگاه استثنایی، دارای سنت و پیشینه بلندی در سیاست فرانسه است و به دورانی بازمی‌گردد که فرانسه قدرت دیپلماتیک پیشرو در اروپا بود.[۲۲] در حالی که فرانسه در طی جنگ سرد به عنوان قدرتی بزرگ و شناخته‌شده، به دنبال موقعیت و شأن ویژه بود اما اکنون به نظر می‌رسد که پاریس خود را به عنوان ساز و کار اصلی موازنه‌دهنده قدرت بی‌همتای آمریکا می‌نگرد.[۲۳] به همان اندازه که چندجانبه‌گرایی در مکتب فرانسوی به عنوان ابزاری جهت رویارویی با مسائل بین‌المللی

تلقی می‌شود، به عنوان وسیله‌ای برای بازرسی و کنترل ابرقدرت ـ ایالات متحده آمریکا ـ نیز در نظر گرفته می‌شود.

از زمان ریاست جمهوری شارل دوگل (۱۹۶۹-۱۹۵۹) سیاست‌گذاران فرانسوی به این چشم به چندجانبه‌گرایی نگریسته‌اند که آیا این رویکرد در خدمت تلاش فرانسه برای «نقش استثنایی» در جهان بوده و یا مانع از آن گشته است.[۲۴] هرگاه آمریکا دستور کار چندجانبه‌گرایانه‌ای را به صورت فعال پیگیری کرده، فرانسه خود را از چندجانبه‌گرایی معاف کرده است. مثلاً رضایت فرانسه به عضویت در پیمان عدم گسترش سلاح‌های اتمی (NPT) تا سال ۱۹۹۲ ـ یعنی ۲۲ سال پس از لازم‌الاجراشدن این پیمان ـ طول کشید. فرانسه در سراسر دهه ۱۹۸۰ تقریباً به‌تنهایی دیپلماسی کارشکنی در مذاکرات چندجانبه ژنو درباره منع سلاح‌های شیمیایی را پیگیری می‌کرده است. فرانسه اصرار داشت که «حق حفظ ذخایر امنیتی سلاح‌های شیمیایی» باید به عنوان قسمتی از چنین موافقت‌نامه‌ای لحاظ گردد.[۲۵] حتی سیاست‌های کارشکنانه فرانسه در ناتو نیز باعث بدنامی این کشور شده بود. سیاست‌هایی که طی دهه ۱۹۶۰ در ابتدا بی‌سروصدا بود اما در نهایت باعث شد که فرانسه، ساختار نظامی یکپارچه ناتو را در اواخر دهه ۱۹۶۰ ترک کند.[۲۶]

علاوه‌بر این، دولت فرانسه هرگاه به اقدامات چندجانبه تن در داده عمدتاً اهداف تبلیغاتی داشته و غالباً به دنبال آن بوده که فرانسه را به‌عنوان بهترین دوست کشورهای در حال توسعه ترسیم کند. به‌عنوان یک مثال گویا در این زمینه می‌توان به فرانسوا میتران، رئیس جمهور سابق فرانسه، در کنفرانس سازمان ملل در ۱۹۸۷ در مورد خلع‌سلاح و توسعه اشاره کرد. کنفرانس مذکور به دنبال ایجاد سازوکاری برای تأمین مالی «خلع سلاح برای توسعه» بود. اقدامات تبلیغاتی فرانسه آنقدر واضح بود که هیچ‌گاه آمریکا این کنفرانس را جدی نگرفت و در

نهایت آن را تحریم کرد. فرانسه نیز هیچ نوع کمک سازنده‌ای ارائه نکرد و کنفرانس هم به هیچ نتیجه‌ای نرسید.

امروزه، از آنجا که واشنگتن اهمیت چندانی برای چندجانبه‌گرایی قائل نیست، فرانسه به آن به‌عنوان «ابزاری برتر» برای به چالش کشیدن سلطه آمریکا نگاه می‌کند. این مسأله در وهله اول بدان خاطر است که پاریس به تنهایی فاقد وسایل لازم جهت ایجاد موازنه با قدرت آمریکا می‌باشد. این منطق دقیقاً دلیل همان چیزی است که «دومینیک دوویلپن» وزیر خارجه فرانسه آن را «چندقطبی مبتنی‌بر همکاری» نامیده است.(۲۷) در مقایسه با فعالیت‌های فرانسه در اواخر قرن بیستم، باید اذعان کرد که سیاست این کشور در دوران حکومت ژاک شیراک، ظریف‌تر، عمل‌گرایانه‌تر و اروپایی‌تر شده است. اگر سیاست فرانسه به دنبال کسب حمایت قدرت‌های اروپایی دیگر، به خصوص آلمان‌ها، بوده است چنین پیشروی‌های تاکتیکی ضروری بوده‌اند.(۲۸)

از آنجا که پایبندی فرانسه به چندجانبه‌گرایی، صرفاً ابزاری برای دستیابی به هدف «جایگاه استثنایی» فرانسه می‌باشد، لذا مکتب فکری چندجانبه‌گرایی فرانسه به شدت دوگانه و ناپایدار است. از یک‌سو مکتب فرانسه، خطرها را مانند آمریکا درک می‌کند و لذا باید با وسایل کارآمد با آن تهدیدها به نبرد بپردازد؛ از سوی دیگر پاریس برای مقابله و موازنه با واشنگتن، عقده‌ای رو به رشد دارد. عقده‌ای که به نظر می‌رسد بروز بحران عراق، آن را به مرحله ایجاد دیدگاه فرانسوی نظم بین‌المللی کشانده است. در نتیجه به نظر می‌رسد که مشکلات ناشی از حکومت‌های یاغی، تروریست‌ها و بازیگران بالقوه تهدیدزا، اولویت خود را از دست داده‌اند. پاریس، اکنون شورای امنیت را به عنوان میدان اصلی مهار ابرقدرت آمریکا می‌بیند و به‌گونه‌ای روزافزون اروپا را به عنوان راهی جهت ساماندهی مخالفت سیاسی و نظامی با آمریکا می‌نگرد و استفاده می‌کند.

مکتب فکری بریتانیایی

مفروض این مکتب عمل‌گرایانه آن است که چندجانبه‌گرایی، یک شیوه مفید و برتر برای پرداختن به مسائل و مشکلات بین‌المللی در تمام سطوح می‌باشد و باید تا آنجا که ممکن است به‌کار گرفته شود. ارزیابی خطر از دیدگاه بریتانیایی شبیه دیدگاه فرانسه و آمریکا می‌باشد. تحولات منطقه‌ای در خاورمیانه، حوزه خلیج فارس، آسیای مرکزی، آفریقا و منطقه آسیا و اقیانوسیه، به‌خصوص اگر پای سلاح‌های کشتارجمعی و موشک‌های بالستیک در میان باشد، در مرکز توجهات این مکتب قرار دارند. از آنجا که بریتانیا ظرفیت‌های نظامی و دیپلماتیک خود را محدود می‌بیند به دنبال گونه‌های متنوع همکاری بین‌المللی برای جبران این کاستی‌ها می‌باشد. حوزه‌های اصلی همکاری عبارتند از: سازمان ملل متحد، ناتو، اروپا و از همه مهم‌تر، رابطه ویژه با ایالات متحده آمریکا.

با این وجود، مکتب انگلیسی در تقابل کامل با مکتب فرانسوی، آمریکا را هدف اصلی چندجانبه‌گرایی تلقی نمی‌کند (گالیوری که باید با طناب بسته شود). بلکه آمریکا را قدرت غیرقابل اجتنابی تصور می‌کند که جامعه جهانی نمی‌تواند بدون آن، رویکردی چندجانبه درقبال مسائل جهانی داشته باشد. اتحاد با آمریکا به عنوان کانال اصلی تأثیرگذاری بر تصمیم‌سازی سیاسی در واشنگتن و افزایش قدرت اهرم سیاست انگلیس قلمداد می‌شود.

سه مکتب فکری اروپایی در صحنه عمل

اگرچه این مکاتب فکری انعکاس‌دهنده وجود نظر و رأی واحد در هر یک از این کشورها نمی‌باشد اما دولت‌های فعلی آلمان، فرانسه و انگلیس کم‌وبیش از این سه مکتب پیروی می‌کنند. مکتب آلمانی دارای طرفداران بسیاری در حکومت‌های کوچک‌تر اروپایی و همچنین احزاب سوسیالیست و لیبرال در بیشتر حکومت‌های اروپایی می‌باشد. در بیشتر

موارد، جامعه دانشگاهی اروپا و به‌خصوص نهادگرایان لیبرال از دیدگاه آلمان حمایت می‌کنند. فقط تعداد کمی از دولت‌های اروپایی با مکتب فکری فرانسه هم‌رأی هستند (بلژیک و یونان). با این وجود، بسیاری از اعضای احزاب محافظه‌کار آلمان (حزب دمکرات مسیحی و اتحادیه سوسیال مسیحی) به‌رغم گرایش‌های فراآتلانتیک‌شان از مکتب فرانسوی حمایت می‌کنند. در میان اساتید و محققان نیز، متفکران رئالیست ساختارگرا به‌طور عمومی طرفدار دیدگاه فرانسوی هستند. این واقع‌گرایان اعتقاد دارند که موازنه قدرت آمریکا کاملاً منطقی و ضروری است. دیدگاه انگلیسی دارای طرفداران بسیاری در هلند، دانمارک، لهستان و همچنین کشورهای اسکاندیناوی و اروپای شرقی می‌باشد. بیشتر احزاب محافظه‌کار اروپا نیز حامی این مکتب هستند چراکه این موضع، نزدیک‌ترین موضع به دیدگاه آمریکا می‌باشد.

اما نکته جالب‌توجه آنکه نه مکتب آلمانی و نه فرانسوی هیچ‌گونه آمادگی برای مناظره با منتقدان آمریکایی و یا غیرآمریکایی درباره کاستی‌های چندجانبه‌گرایی از خود نشان نمی‌دهند. جواب هر دو مکتب فوق به چنین انتقادی، توسل به «مبارزه با یک‌جانبه‌گرایی آمریکا» و «پیشبرد شکل اروپایی چندجانبه‌گرایی» است. آنها در واقع، به‌طور ضمنی وجود محدودیت‌های طبیعی در برابر کارآیی چندجانبه‌گرایی را رد می‌کنند. این دو مکتب در مواردی مانند کنوانسیون اوتاوا درباره منع به‌کارگیری مین‌های زمینی، دیوان کیفری بین‌المللی و پروتکل کیوتو، به جای تسلیم‌شدن در برابر منتقدان چندجانبه‌گرایی، راهکار «چندجانبه‌گرایی منهای یک» (یعنی منهای آمریکا) را به پیش برده‌اند.[۲۹] به هرحال، این رویکرد به معنی بیرون راندن آمریکا از تلاش‌های بین‌المللی برای حل مشکلات از طریق همکاری است. همچنین از آنجا که آمریکا یک قدرت غیرقابل حذف است، این رهیافت نیز با خطر شکست مواجه می‌باشد.

دستور کار اصلاحات

بحث و جدل دامنه‌دار درباره فایده و کارآیی چندجانبه‌گرایی که اکنون عمرش به بیش از دو دهه می‌رسد به نقطه اوج خود رسیده است. بحران عراق از وجود این مشاجره فراآتلانتیک پرده برداشت، اما چشم‌اندازهای استراتژیک مختلف داخل اروپا همچنان در پرده می‌باشند. در حالی که مکاتب مختلف فکری درباره چندجانبه‌گرایی به شدت در سیاست خارجی چهار کشور مذکور تأثیر گذاشته حتی تغییر دولت‌های واشنگتن، پاریس و برلین نیز، اگرچه ممکن است اوضاع را تاحدی آرام کند اما، این اختلاف فراآتلانتیک را رفع نمی‌کند. با این وصف، رویکرد فراآتلانتیک جدیدی درقبال چندجانبه‌گرایی مورد نیاز است؛ به‌خصوص رویکردی که حول اصلاحات باز و سازنده طراحی شده باشد و باعث افزایش فایده و کارآیی چندجانبه‌گرایی - به‌خصوص امنیت دسته‌جمعی- و در نتیجه پرهیز از وخامت بیشتر اوضاع گردد.

به هرحال باید از عمیق‌ترشدن شکاف موجود در دیدگاه‌های فراآتلانتیک که موجب وخیم‌ترشدن اوضاع می‌شود جلوگیری کرد. به نظر می‌رسد که یک دور خاص در راه است که نتایج خوشی برای هیچ‌یک از انواع چندجانبه‌گرایی نخواهد داشت. حتی در زمانی که آمریکا در حال جنگ با تروریسم بنیادگرای اسلامی [1] می‌باشد، دولت آمریکا، اکثریت زیادی ازکنگره آمریکا و افکار عمومی همه امروز بر این باورند که «مشکلات امنیتی عمده‌ای وجود دارند که ترجیحاً باید از طریق نهادهای بین‌المللی حل گردند. اما اگر یک رویکرد چندجانبه نتواند به این مشکلات بپردازد باید راه‌حل یک‌جانبه را طی کرد». هرچه دولت‌های اروپایی، به‌خصوص فرانسه و آلمان، بیشتر به استفاده خود از سازمان‌های بین‌المللی همانند شورای

۱. توضیح مترجم، از دید نویسنده بنیادگرایی اسلامی به شکل یکپارچه با تروریسم همراه شده که مترجم چنین اعتقادی ندارد.

امنیت و حقوق بین‌الملل برای بررسی و کنترل قدرت فائقه آمریکا ادامه دهند، واشنگتن نیز از سازمان‌های بین‌المللی بیشتر روی برمی‌گرداند، به حقوق بین‌الملل بی‌توجهی می‌کند و به دنبال راه‌های یک‌جانبه و یا «ائتلاف آمال» می‌رود و این مسأله هیچ ربطی به اینکه چه حزبی کاخ سفید و کنگره را کنترل می‌کند ندارد.

اگر این جریان بدون آنکه فروکش کند ادامه یابد اتحاد آتلانتیک و همچنین سازمان ملل متحد صدمه‌ای غیرقابل جبران خواهند دید و با همان سرعتی که نظم بین‌المللی قرن نوزدهم در طی دو دهه قبل از جنگ جهانی اول فرسوده شد نظم لیبرال غربی موجود نیز فرو می‌ریزد. برای نیل به این هدف باید یک دستورکار دسته‌جمعی اصلاح چندجانبه‌گرایی شامل عوامل زیر مورد توجه قرار گیرد:

اصلاح امنیت دسته‌جمعی

نیاز به اصلاحات بنیادین نظام امنیت دسته‌جمعی در طی ۱۵ سال گذشته مرتباً عنوان شده و بسیاری از مطالعات و تحقیقات نیز به آن پرداخته‌اند که تازه‌ترین نمونه آن نیز، «گزارش براهیمی» می‌باشد.[۳۰] این گزارش با اشاره به بسیاری از ضعف‌های گذشته سازمان ملل متحد، با نگاهی انتقادی سابقه حفظ صلح سازمان ملل را ارزیابی می‌کند. این گزارش در میان توصیه‌های خود خواستار آن است که بر روی نیروی واکنش سریع سازمان ملل و همچنین ظرفیت آن در برنامه‌ریزی، آماده‌سازی و اداره و رهبری سریع مأموریت‌های حفظ صلح کار بیشتری صورت گیرد. به بیان دیگر، هدف گزارش براهیمی، همانند دیگر گزارش‌ها و مطالعات مشابه درباره امنیت دسته‌جمعی عبارت است از کارآمدترکردن سازمان ملل متحد در انجام وظایف و فعالیت‌های حفظ صلح، جلوگیری از منازعه و بازسازی پس از منازعه.

توصیه‌های این گزارش همانند دیگر گزارش‌ها متوجه اقداماتی است که در فصل ششم

منشور ملل متحد مطرح می‌شوند. این گزارش‌ها از پرداختن به مسائل واقعی و سخت امنیت دسته‌جمعی، یعنی اقداماتی که در فصل هفت منشور مطرح می‌شوند، پرهیز می‌کنند. همان‌طور که پیشتر گفته شد امنیت دسته‌جمعی فقط به خدمات میانجی‌گری و حفظ صلح خلاصه نمی‌شود بلکه شامل حمایت از نظم بین‌المللی در مقابل بازیگران حکومتی و غیرحکومتی که از این نظم و اصول آن سرپیچی می‌کنند نیز می‌شود. نه گزارش براهیمی و نه دیگر گزارش‌ها، هیچ پیشنهادی برای حل مشکلات فوق‌الذکر امنیت دسته‌جمعی ارائه نمی‌دهند.

توسعه یک نظم امنیتی بین‌المللی فراتر از نظام سازمان ملل

اگرچه برخی برای رفع کاستی‌های سیستم امنیت دسته‌جمعی سازمان ملل، براساس فصل هفتم منشور، اصلاحاتی برای شورای امنیت پیشنهاد کرده‌اند اما از سال ۱۹۹۱ تلاش‌های فراوانی برای نیل به این هدف به شکست انجامیده است.[۳۱] اصلاحات در برخی موارد به معنی گسترش شورای امنیت تا اندازه‌ای بود که اعضای دائمی دیگری را نیز شامل شود. با این وجود تصور آن مشکل است که چگونه عضویت کشورهایی مثل آلمان، ژاپن، برزیل، هند، آرژانتین، آفریقای جنوبی، نیجریه یا اندونزی این مشکلات را دگرگون یا حل می‌کنند. در مقابل ممکن است که چنین اصلاحاتی، مشکلات را وخیم‌تر سازد؛ وجود اعضای دائم بیشتر، در کنار احتمال فزاینده عدم توافق، ممکن است سیستم را ناکارآمدتر سازد. بنابراین لازم است که پا را فراتر از امنیت دسته‌جمعی نظام سازمان ملل قرار داد و به دنبال ترتیبات نهادی جایگزینی بود که نظم بین‌المللی را بهتر تأمین کند.

در نتیجه، چالش موجود عبارت است از تأسیس یک نظم امنیتی بین‌المللی که کارآمد، قاطع و مبتنی‌بر منشور ملل متحد باشد اما در مواردی که شورای امنیت قادر به انجام

وظایف خود که در فصل هفت آمده (حفظ نظم بین‌المللی و تقویت اقتدار سازمان ملل در مقابل بازیگرانی که از آن سرپیچی می‌کنند) نباشد این نظم باید اجازه راه‌حل‌های انعطاف‌پذیر را بدهد. در این میان، تنها گزینه امیدبخش، ناتو می‌باشد. همان‌طور که بحران‌های کوزوو در سال‌های ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹ اثبات کرده‌اند، «ناتو» تنها نهاد چندجانبه‌ای است که نه‌تنها دارای سازوکار مشورتی لازم جهت گردهم‌آوردن مهم‌ترین حکومت‌های دمکراتیک می‌باشد بلکه یک ساختار نظامی یک‌پارچه است که اجازه می‌دهد «اتحاد» به صورت قاطع و کارآمد عمل کند. کارآمدی ناتو نشأت‌گرفته از رهبری و توانایی‌های آمریکا و همچنین ساختار یک‌پارچه این اتحاد می‌باشد. مشروعیت آن از این واقعیت سرچشمه می‌گیرد که تقریباً تمام حکومت‌های دموکراتیک عمده در آن نقش دارند. اگرچه ناتو نمی‌تواند به صورت رسمی جایگزین شورای امنیت گردد اما احتمال دستیابی به یک تفاهم بین‌المللی وجود دارد که براساس آن به محض آنکه مشخص شود که شورای امنیت نمی‌تواند تهدیدهای امنیتی درقبال صلح جهانی را رفع کند ناتو، به‌عنوان یک نهاد در زمان قصورهای احتمالی، وارد میدان شود.

ناتو نباید تنها سازمان منطقه‌ای برای برعهده‌گرفتن کار ویژه تأمین نظم بین‌المللی باشد. دیگر سازمان‌های منطقه‌ای، به‌خصوص در مناطقی که فعالیت کارآمد و اثربخش ناتو مشکل باشد، نیز باید وارد میدان گردند. از آنجا که هیچ سازمان بین‌المللی دیگری با ویژگی‌های ناتو وجود ندارد لذا این سازمان با چنین ظرفیت‌هایی، نقش کمک به دیگر حکومت‌ها در همکاری با یکدیگر را نیز بازی می‌کند. ناتوی جهانی، به عنوان مثال، با لایه‌های مختلف همکاری منطقه‌ای می‌تواند مبنای یک نظم امنیتی چندلایه و چندجانبه را شکل دهد. نظمی که ممکن است مکملی مفید برای امنیت دسته‌جمعی ظاهراً مرده نظام سازمان ملل باشد. در کنار شورای همکاری اروپا ـ آتلانتیک و شورای ناتو ـ روسیه می‌توان مثلاً یک شورای ناتو ـ آسیا یا یک شورای ناتو ـ خاورمیانه را نیز تصور کرد.

بازنگری راهبردی چندجانبه‌گرایی

جهت ایجاد اجماع موردنیاز در بین مکاتب متنوع فکری اروپایی و ایالات متحده در مورد اهداف و فایده چندجانبه‌گرایی و همچنین محدودیت‌های آن، باید چندجانبه‌گرایی در معرض بازنگری کامل و به تبع آن، اصلاحات قرار بگیرد؛ اصلاحاتی که دربرگیرنده دولت‌ها، کمیسیون‌های عالی و هیأت‌های چندجانبه می‌باشد. چنین بازنگری باید شامل تمام سازمان‌ها و خرده‌سازمان‌ها گردد و در عین‌حال دو مطلب را در نظر بگیرد:

- آیا افراد و سازمان‌ها باید منحل شوند یا از لحاظ حجم و اندازه یا تأمین مالی شدیداً کاهش یابند.
- آیا سازمان‌های مستقل باید ارتقاء یابند یا دوباره سازمان‌دهی و یا تقویت شوند.

ایجاد شکل‌های جدیدی از چندجانبه‌گرایی

در ورای بازنگری صرف شکل‌های جدید چندجانبه‌گرایی، چالش‌های جدید ایجاب می‌کنند که شکل‌های جدیدی از چندجانبه‌گرایی را نیز در نظر گرفته و ایجاد کنیم. مثلاً سازمانی چندجانبه که در خدمت هماهنگ‌کردن تلاش‌های متنوع غربی‌ها برای مدرن‌کردن خاورمیانه باشد ارزش بررسی دارد. می‌توان یک «نهاد ایجاد تغییر در خاورمیانه[1]» برای طراحی و نظارت بر برنامه‌های مختلف ایجاد کرد که باعث پدیدآمدن اصلاحات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی در منطقه گردد. گفتگوهای شفاف و اساسی بین تمدن‌ها و ادیان مختلف، به‌خصوص با سازمان‌های اسلامی، نیز برای پیشبرد تفاهم بین تمدن‌های مختلف سازمان‌دهی شود. در اینجا هم، برای انجام چنین کارکردی شکل‌های ابتکاری چندجانبه‌گرایی موردنیاز

1. Middle - Eastern Transformation Agency

می‌باشند. مقصود ما از این اقدام باید طراحی گونه‌های جدیدی از چندجانبه‌گرایی باشد که در هر دو سوی آتلانتیک مورد قبول واقع شوند. چرا که آنها در خدمت اهداف روشن و موردقبول هستند. در این راستا، همچنین می‌توان شکل‌های جدیدی از چندجانبه‌گرایی را تصور کرد که ارائه‌دهنده خدمات اساسی به حکومت‌های ضعیف و کوچکی می‌باشند که اندازه و ظرفیت محدود آنها ممکن است مانع از انجام خدمات اساسی همچون برقراری نظم، سامان‌دهی ارزی یا نظارت بانکی به شهروندانش شود. چنین نهادهایی می‌توانند در مبارزه با تروریسم و همچنین جنایات سازمان‌یافته نقشی مفید بازی کنند.

بدون تردید اصلاح چندجانبه‌گرایی مستلزم میزان زیادی شهامت و عزم راسخ از جانب رهبران دو سوی آتلانتیک و همچنین وجود برخی موانع است؛ موانعی در رابطه با یک‌جانبه‌گرایی آمریکا، تمایل شدید فرانسه به موازنه قوا و ایده‌الیسم آلمان. نظر به جشن قریب‌الوقوع شصتمین سالگرد تأسیس سازمان ملل در سال ۲۰۰۵ (سازمانی که از زمان تأسیس آن حتی یک ویرگول هم به منشور آن اضافه نشد) نیاز به اصلاح این سازمان چندجانبه خاص و همچنین دیگر سازمان‌ها باید در اولویت دستورکار بین‌المللی قرار گیرد. بررسی چندجانبه‌گرایی بسیار به تأخیر افتاده است. هیچ‌کس نمی‌تواند انتظار داشته باشد که نهادهایی که ۶۰ـ۵۰ سال پیش برای حل مشکلات آن زمان تأسیس شده‌اند اکنون نیز کاملاً قادر به بررسی چالش‌های جهانی فعلی باشند. اگر آمریکا و اروپا امیدی به تأسیس یک نظم امنیتی بین‌المللی قابل‌اجرا دارند باید اصلاح نظام امنیت دسته‌جمعی را در کانون چنین تلاش‌هایی قرار دهند. در جهانی که برترین و مهم‌ترین نهاد امنیتی بین‌المللی آن قادر به حل و یا حتی بررسی کارآمد غم‌انگیزترین و خطرناک‌ترین تهدیدها نسبت به امنیت نیست، جهان در آستانه افول به سوی نظام خودیاری قرار گرفته است. نه ضربه‌زدن به چندجانبه‌گرایی و نه تعریف و تمجید از آن، مشکلی را حل نمی‌کند. بلکه در عوض، سیاست‌گذاران باید این

موضوع را بپذیرند که چندجانبه‌گرایی دارای فواید و همچنین مشکلاتی است و لازم می‌باشد که برای بازنگری کلی چندجانبه‌گرایی و در صورت نیاز، اصلاحات بنیادین آن، اراده و عزم سیاسی خود را افزایش دهند. تنها در این صورت است که می‌توانیم گونه‌ای از نظم بین‌المللی را پدید آوریم که هر دو سوی آتلانتیک و همچنین کل نظام بین‌الملل آرزوی آن را دارند.

منابع

1. See John G. Ruggie, "This Crisis of Multilateralism is Different", Speech Delivered at the UNA, USA National Forum on the United Nations, June 26, 2003, www.unausa.org/newindex.asp? Place= http://www.unausa.org/membership/forum/ruggie.asp (Accessed November 30, 2003). See also John Van Oudenaaren, "What is Multilateral"? ***Policy Review*** 117 (February 2003): 33-47.

2. John G. Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", ***International Organization*** 46, No. 3 (Summer 1992): 561-598.

3. See Mohammad Ayoob, "Squaring the Circle: Collective Security in a System of States", in ***Collective Security in a Changing World***, Ed. Thomas G. Weiss (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1993), pp. 45-62.

4. See Henry A. Kissinger, ***Diplomacy*** (New York and London: Simon and Schuster, 1994), pp.50-52. See also Hedley Bull, ***The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*** (NewYork: Columbia University Press, 1977), p. 239; Leon Gordneker and Thomas G. Weiss, "The Collective Security Idea and Changing World Politics", in ***Collective Security in a Changing World***, Ed. Thomas G. Weiss (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1993), pp. 3-18.

5. Statement of the UN Security Council Summit Meeting Read Out by the President, UN Document S/PV.3046, January 31, 1992, http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N92/601/98/PDF/N9260198.pdf? Open Element (Accessed January 13, 2004).

6. Stanley Hoffmann, "The United States and International Organizations", in ***Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century***, Ed. Robert J. Lieber (Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall, 2002), pp. 342-352. See Patrick Stewart, Ed., ***Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*** (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 2002).

7. See Steven L. Burg and Paul K. Shoup, ***The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention*** (London: Sharpe, 1999); Tim Judah, ***Kosovo: War and Revenge*** (London and New Haven: Yale University Press, 2000); Alison L. Des Forges, ***Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*** (Washington, D. C.: Human Rights Watch, 1999); Tim Trevan, ***Saddam's Secrets: The Hunt for Iraq's Hidden Weapons*** (London: Harper Collins, 1999). See also Samantha Power, ***"A Problem from Hell": America and the Age of Genocide*** (New York: Basic Books, 2002); Rosemary Righter, ***Utopia Lost: The United Nations and World Order*** (NewYork: Twentieth Century Fund Press, 1995).

۸. حدود ۲۵۰/۰۰۰ نفر از جنگ بوسنی ـ هرزگوین، ۸۰۰/۰۰۰ نفر در روآندا، ۳۰۰/۰۰۰ نفر کشته از توقیف‌های سیاسی در عراق پس از جنگ خلیج فارس، یک میلیون نفر قربانی در اثر ادامه اعمال تحریم‌های سازمان ملل علیه عراق، ۱/۵ میلیون نفر از جنگ در سودان و بیش از دو میلیون کشته از جنگ‌های کنگو و آفریقای مرکزی باقی مانده است.

9. Ruggie, "This Crisis of Multilateralism is Different".

۱۰. لایحه ۱۹۹۵ دفاع از خود بوسنی هرزگوین در تاریخ ۲۶ ژوئیه ۱۹۹۵ به‌وسیله کنگره تصویب شد و به دنبال آن توسط بیل کلینتون رئیس جمهور در ۱۱ اوت رد شد.

11. U. S. ***Statutes at Large*** 112 (1998): 3178.

12. "Testimony of William Kristol, Chairman, Project for the New American Century, to the

Senate Foreign Relations Committee", Washington, D. C., February 7, 2002, http://avot.org/stories/storyReader$35 (Accessed November 30, 2003) (hereinafter Kristol Senate Testimony). See also Lawrence F. Kaplan and William Kristol, ***The War over Iraq: Saddam's Tyranny and America's Mission*** (San Francisco: Encounter Books, 2003).

13. For an Extreme Unilateralist View, See Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment Revisited", ***National Interest***, No. 70 (Winter 2002/ 2003): 5-17. See also Kristol Senate Testimony.

14. Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, ***Preventing Deadly Conflict*** (New York: Carengie Commission, 1997); Joseph Nye, ***Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*** (New York: Basic Books, 2001). See also Ronald D. Asmus, "Rebuilding the Atlantic Alliance", ***Foreign Affairs*** 82, No. 5 (September - October 2003): 20-31.

15. Timothy Garden Ash, ***In Europe's Name: Germany and thr Divided Continent*** (London: Vintage Books, 1994). See also Emil Nagengast, "Germany's New Ostpolitik and the Ideology of Multilateralism", ***International Politics*** (The Hague) 35, No. 3 (September 1998): 305-331.

16. Hanns Maull and Sebastian Harnisch, ***Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*** (Manchester, England: Manchester University Press, 2001).

17. Joachim Krause, "The Proliferation of Weapons of Mass Destruction: The Risks for Europe", in ***Europe and the Challenge of Proliferation***, Eds. Yves Boyer et al. (Paris: WEU Institute for Security Studies, Challiot Papers 24, May 1996), pp. 5-21.

18. See "Speech by Jacques Chirac, French President, to the Opening Meeting of the 58th Session of the United Nations General Assembly", September 23, 2003,

www.un.int/france/documents_anglais/030923_mae_chirac_ag.htm (Accessed) January 16, 2004).

19. Jean Pierre Raffarin, "Politique de Défense et de Décurité", ***Défense Nationale*** 59, No. 11 (November 2003): 1-18.

20. French Ministry of Defense, ***Programmation Militaire, 2003-2008***, Chap. 3, Rapport Annexé, www.defense.gouv.fr/actualites/dossier/d140/index.htm (Accessed January 16, 2004).

۲۱. فرانسه در موریتانی، سنگال، کنگو، گابن و چاد در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، در جیبوتی، صحرای غربی و زئیر در دهه ۱۹۸۰ و در روآندا در دهه ۱۹۹۰ دخالت کرد در اغلب موارد به دنبال اجازه شورای امنیت نبود.

Rachel Utley, "Not to Do Less, but to Do Better...': French Military Policy in Africa" ***International Affairs*** 78, No. 1 (January 2002): 1-29.

22. Renè Albrecht-Carriè, ***France, Europe and the Two World Wars*** (New York: Harper Brothers, 1961).

23. Hubert Védrine and Dominique Moisi, ***France in an Age of Globalization*** (Washington, D. C.: Brookings Institution, 2001).

24. Philip H. Gordon, ***A Certain Idea of France: French Security Policy and the Gaullist Legacy*** (Princeton: Princeton University Press, 1993); Tony Chafer and Brian Jenkins, ***France: From the Cold War to the New World Order*** (London and Basingstoke: Macmillan, 1996).

25. Thomas Bernauer, ***The Projected Chemical Weapons Convention: A Guide to the Negotiations in the Conference on Disarmament*** (Geneva: United Nations, 1990), pp. 43-45.

26. Charles Cogan, ***Forced to Choose: France, the Atlantic Alliance, and NATO-Then and Now*** (New York: Praeger, 1997).

27. Dominique de Villepin, "Law, Force and Justice", Speech at the International Institute for

Strategic Studies, London, March 27, 2003, www.iiss.org/showdocument.php?docID=114 (Accessed January 12, 2004).

28. Camille Grand, Ed., *La Politique Etrangère du Président Chirac* (Paris, 1997).

29. See David Devenport, "The New Diplomacy", *Policy Review*, No. 116 (December 2002/ January 2003): 17-30.

30. "Report of the Panel on United Nations Peace Operations", UN Doc. A/55/303-S/2000/809, New York, August 21, 2000, www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/a_55_305.pdf (Accessed January 16, 2004).

31. Thomas G. Weiss, "The Illusion of UN Security Council Reform", *The Washington Quarterly 26*, No. 4 (Autumn 2003): 147-161.

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد

اسماعیل بقایی هامانه[1]

سرانجام پس از حدود دو سال و برگزاری هفت نشست کارشناسی با حضور نمایندگان و کارشناسان بیش از ۱۲۰ کشور و نیز نمایندگان سازمان های بین‌المللی دولتی و غیردولتی ذیربط، پیش‌نویس «کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد» نهایی شد. «کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد» اولین سند حقوقی بین‌المللی است که بطور مشخص برای پیشگیری و مبارزه با عمده ترین مظاهر فساد اداری و اقتصادی ـ مالی تدوین گردیده است. تدوین سند حقوقی جهت مبارزه با فساد، از یکسو نشانه جدی بودن معضل فساد در سطوح داخلی و بین‌المللی است و از سوی دیگر مبین عزم و اراده جامعه بین‌المللی برای کنترل این پدیده می‌باشد. با توجه به مشارکت فعال اغلب کشورها در فرایند تدوین و مذاکره پیش‌نویس کنوانسیون، که خود ناشی از احساس نیاز به چارچوب حقوقی جامع برای تقویت همکاری بین‌المللی برای مبارزه با فساد می‌باشد، پیش بینی می‌شود که این کنوانسیون در مدت زمان نسبتاً کوتاهی (در مقایسه با کنوانسیون های بین‌المللی مشابه) قوت اجرایی یابد.

---

۱. اسماعیل بقایی هامانه کارشناس ارشد وزارت امور خارجه است.

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد: سابقه تاریخی

فکر تدوین یک معاهده جامع بین‌المللی برای مبارزه با فساد، اول بار در جریان آخرین مراحل تدوین پیش‌نویس«کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی» (کنوانسیون پالرمو) مطرح گردید. تعدادی از هیأت‌های نمایندگی پیشنهاد کردند که «مبارزه‌با فساد» در قالب یک پروتکل الحاقی به این کنوانسیون تهیه شود، اما اغلب هیأت‌های نمایندگی به‌ویژه کشورهای در حال توسعه با اشاره به گسترده بودن معضل فساد و لزوم پرداختن‌دقیق و همه‌جانبه به‌این مسأله، خواستارتهیه یک سند مستقل دراین خصوص شدند.

خواست کشورهای در حال توسعه مورد پذیرش قرارگرفت اما این امر مانع از آن نشد که «کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی» به‌عنوان جامع ترین سند حقوقی جهانی در زمینه مقابله با تبهکاری سازمان یافته، دست‌کم در قالب یک ماده مشخص، «فساد» را لحاظ ننماید، به‌ویژه آنکه مجمع عمومی سازمان ملل قبلاً با صدور قطعنامه‌ای کمیته ویژه تدوین کنوانسیون مزبور را مأمور نموده بود که تدابیر لازم برای مبارزه با فساد (در مواردی که با تبهکاری سازمان یافته پیوند دارد) را در پیش‌نویس مزبور بگنجاند.[۱]

ماده ۸ کنوانسیون پالرمو ـ که مهم‌ترین مقرره این کنوانسیون در زمینه مبارزه با فساد است ـ تعریفی به شرح زیر از فساد و تعهد دولت های عضو به جرم‌انگاری آن ارائه می‌دهد:

«هر یک از دولت های عضو، تدابیر قانونی و سایر تدابیر لازم جهت جرم‌انگاری هر یک از اعمال زیر، چنانچه عامدانه ارتکاب نمایند، اتخاذ خواهند نمود:

الف) وعده اعطای یک مزیت ناروا به کارگزار عمومی یا عرضه یا اعطای آن به وی، به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم، برای خودش یا برای شخص یا واحدی دیگر، بدین منظور که کارگزار مزبور در اجرای وظایف رسمی خود فعلی را انجام دهد یا از انجام فعلی خودداری کند؛

ب) درخواست یا پذیرش یک مزیت ناروا از سوی کارگزار عمومی، به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم، به نفع خودش یا به نفع شخص یا واحدی دیگر، بدین منظور که آن کارگزار در اجرای وظایف رسمی خود فعلی را انجام دهد یا از انجام فعلی خودداری کند.»

با وجود این، فساد ـ آن‌گونه که در بند یک ماده ۸ درج شده است ـ چیزی غیر از «رشاء و ارتشاء» مقامات و کارگزاران دولتی نیست.[۲] گرچه دولت های عضو مجازند که خود نسبت به جرم‌انگاری سایر اشکال فساد اقدام نمایند.[۳]

از جمله سایر تدابیر مربوط به فساد در کنوانسیون پالرمو عبارتند از: شناسایی مسؤولیت اشخاص حقوقی که به مقامات و کارگزاران عمومی رشوه می‌دهند[۴]، اتخاذ تدابیر لازم برای پیشگیری، شناسایی و مجازات موارد فساد ارتکابی از سوی مقامات و کارگزاران عمومی،[۵] تقویت «درستکاری» در میان کارگزاران عمومی[۶]، و اعطای استقلال کافی به مراجع ذی‌صلاح برای پیشگیری از فساد و تعقیب کیفری متهمان به ارتکاب فساد[۷] می‌باشد.

لازم به ذکر است که جرایم مندرج در کنوانسیون پالرمو از جمله جرم فساد، فارغ از ماهیت فراملی جرم یا دخیل بودن یک گروه مجرم سازمان یافته در ارتکاب آنها، باید در قوانین داخلی دولت‌های عضو به‌عنوان جرم کیفری تلقی شوند.[۸]

فرایند تدوین کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد

مجمع عمومی سازمان ملل متحد در اثنای مذاکرات مربوط به تدوین پیش‌نویس کنوانسیون پالرمو، کمیته ویژه مربوطه را مأمور بررسی امکان تهیه یک سند حقوقی در زمینه مبارزه با فساد نمود.[۹] در این قطعنامه پیشنهاد شده بود که این سند حقوقی یا در قالب یک پروتکل الحاقی (درکنار سه پروتکل الحاقی دیگر) به کنوانسیون مزبور و یا در قالب یک سند مستقل تهیه شود. مجمع عمومی در اجلاس بعدی خود (اجلاس پنجاه و پنجم)، دبیرکل

سازمان ملل متحد را مأمور نمود که بعد از تکمیل پیش‌نویس کنوانسیون جرایم سازمان یافته فراملی و سه پروتکل ضمیمه آن، با تشکیل یک گروه کارشناسی بین الدولی مقدمات تدوین یک سند حقوقی مستقل برای مبارزه با فساد را فراهم نماید.[۱۰] مجمع عمومی در قطعنامه‌های بعدی خود نیز ضمن تکرار موارد قبلی رهنمودهایی در زمینه محتوی و جهت‌گیری کلی سند حقوقی مزبور ارائه نمود.[۱۱]

برگزاری نشست‌های کارشناسی کمیته ویژه تدوین پیش‌نویس کنوانسیون

به دنبال قطعنامه شماره ۵۵/۶۱ مجمع عمومی، گروه کارشناسی بین‌الدولی برای تهیه چارچوب اولیه پیش‌نویس،از ۲۱ ژوئیه لغایت ۳ اوت ۲۰۰۱ در وین تشکیل جلسه داد. در این جلسه تصمیم گرفته شد که از طریق «کمیسیون پیشگیری از جرم و عدالت کیفری» و «شورای اقتصادی اجتماعی»، پیش‌نویس قطعنامه ای در مورد کلیات سند حقوقی مبارزه با فساد به مجمع عمومی سازمان ملل تقدیم و تصویب شود. در این قطعنامه رئوس و اصول کلی قابل درج در معاهده بین‌المللی مقابله با فساد ذکر گردیده بود و از دولت‌های عضو درخواست شده بود که نظرات و پیشنهادات خود را ارائه نمایند.[۱۲]

همان‌گونه که در قطعنامه فوق پیش‌بینی شده بود، جلسه مقدماتی کمیته ویژه تدوین پیش‌نویس کنوانسیون مبارزه با فساد از ۴ لغایت ۷ دسامبر ۲۰۰۱ در بوئنوس آیرس برگزار شد و طی آن هیأت‌های نمایندگی شرکت‌کننده، پیش‌نویس‌های پیشنهادی خود را مطرح نمودند.

اولین اجلاس کمیته ویژه تدوین پیش‌نویس کنوانسیون مبارزه با فساد از ۲۱ ژانویه لغایت ۱ فوریه ۲۰۰۲ در وین برگزار شد.[۱۳] کمیته ویژه با برگزاری شش اجلاس دیگر در فاصله زمانی ژوئن ۲۰۰۲ تا اکتبر ۲۰۰۳ موفق شد مأموریت محوله را به انجام رسانده و «پیش‌نویس کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد» را نهایی نماید.[۱۴]

مرور اجمالی بر مفاد کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد

«کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد (اداری و مالی)» که منضم بـه قـطعنامه شماره ۵۸/۴ مورخ ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ مجمع عمومی‌است، از یک مقدمه، هشت فصل و ۷۱ ماده تشکیل‌شده است.

در مقدمه کنوانسیون، نسبت به تهدیدها و مشکلات ناشی از فساد برای ثبات و امنیت جوامع و ارتباط فزاینده میان فساد و دیگر اشکال جرایم هشدار داده شده[۱۵] و بر این امر تأکید گردیده است که پیشگیری و مبارزه با فساد مسؤولیت کلیه دولت‌هاست که باید با همکاری افراد و گروه‌های غیردولتی از جمله سازمان‌ها و نهادهای جامعه مدنی برای انجام این مهم تلاش کنند.[۱۶]

فصل نخست: مقررات کلی[1]

فصل نخست کنوانسیون به کلیات سند، از جمله تعیین هدف و مقصود کنوانسیون، تعریف برخی عبارت‌های مورد استفاده در متن سند، دامنه شمول مفاد کنوانسیون، و تأکید براصل حاکمیت دولت‌ها، اختصاص یافته است.

براساس ماده ۱، اهداف کنوانسیون عبارتند از:

الف) ارتقا و تقویت تدابیر برای پیشگیری و مبارزه با فساد بـه‌صورتی مؤثرتر و کارآمدتر؛

ب) همکاری بین‌المللی و مساعدت فنی در زمینه پیشگیری و مبارزه علیه فساد،از جمله در زمینه بازیافت دارایی ها؛

1. General Provisions

ج) ارتقای درستکاری[1]، پاسخگویی و مدیریت درست امور عمومی و اموال عمومی[2]،

همان‌طور که در اسنادی از این دست رایج است، مهم‌ترین اصطلاحات و عبارات مورد استفاده در کنوانسیون، در قالب یک ماده مشخص، تعریف شده است. براساس بند الف ماده۲، «کارگزار عمومی»[3] عبارتست از:

۱. هر شخص دارنده یک منصب اجرایی، اداری، قضایی یا تقنینی، چه انتخابی چه انتصابی، چه موقت چه دائمی، چه حقوق‌بگیر و چه بدون حقوق، و فارغ از رتبه و ارشدیت وی؛

۲. هر شخص دیگری که وظیفه ای عمومی انجام می‌دهد، از جمله برای یک نهاد یا شرکت عمومی، یا شخصی که خدمتی عمومی ارائه می‌دهد، به نحوی که در قانون داخلی دولت عضو تعریف شده است؛

۳. هر شخص دیگری که طبق قانون داخلی دولت عضو به‌عنوان «کارگزار عمومی» شناخته شده است؛

تعریف «کارگزار عمومی» ـ که یکی از موضوعات مناقشه انگیز و مورد اختلاف بین هیأت‌های نمایندگی بود ـ از این جهت اهمیت ویژه‌ای دارد که اساساً مقررات کنوانسیون در وهله نخست برای مبارزه با فساد در بخش دولتی و عمومی تهیه و تدوین شده است.

---

1. Integrity

2. Proper Management of Public Affairs and Public Property

در پیش‌نویس اولیه از اصطلاح Good Governance استفاده شده بود که با مخالفت برخی از کشورهای در حال توسعه مواجه گردید که آن را مبهم و دارای بار سیاسی و مفهومی خاص می‌دانستند. به پیشنهاد این کشورها عبارت فوق جایگزین اصطلاح اولیه گردید.

3. Public Official

در ماده ۲، اصطلاحات دیگری نیز تعریف شده است که اغلب آنها مشابه ماده مربوطه کنوانسیون جرایم سازمان یافته فراملی است.[۱۷]

فصل دوم: تدابیر پیشگیرانه

منظور از تدابیر پیشگیرانه مجموعه سیاست‌ها و اقدامات تقنینی، اداری، اجرایی و نهادی است که برای از بین‌بردن زمینه‌های بروز و گسترش فساد اتخاذ می‌شود.

براساس ماده ۵، دولت های عضو سیاست های مؤثر و هماهنگی جهت ارتقای مشارکت جامعه در فرایند مبارزه با فساد و نیز تقویت اصولی چون قانون‌گرایی و حاکمیت قانون، شفافیت و پاسخگویی، اداره صحیح اموال و امور عمومی و نیز امانت‌داری و درستکاری، به‌عنوان ابزارهای جلوگیری از نضج گرفتن فساد، اتخاذ خواهند نمود.

به‌منظور حصول اطمینان از کارآیی برنامه های مبارزه با فساد، دولت‌های عضو اقدام به تقویت دستگاه یا دستگاه های مسؤول مبارزه با فساد (و در صورت نبودِ آن، تأسیس این‌گونه نهادها) خواهند نمود. وظیفه این نهادها طیف وسیعی را شامل می‌شود که از جمله آنها اجرای برنامه‌های مبارزه با فساد و یا نظارت‌بر اجرای این برنامه‌ها و نیز هماهنگ‌کردن فعالیت دیگر نهادهای ذی‌ربط در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد است.[۱۸] وظیفه دیگر این نهاد(ها) انتشار اطلاعات مربوط به پیشگیری از فساد و بالا بردن آگاهی های عمومی در این زمینه است.[۱۹] دولت‌های عضو باید کلیه امکانات و منابع تخصصی انسانی و مادی لازم را در اختیار این نهاد(ها) قرار دهند؛ این نهاد(ها) باید آزادی عمل و استقلال کافی برای انجام وظایف محوله را دارا باشند.[۲۰]

در کنار اتخاذ سیاست‌های ضد فساد، و ایجاد نهادهای نظارتی و مجری سیاست‌های ضد فساد، دولت‌های عضو باید نظام استخدام، ارتقاء و بازنشستگی کارمندان و کارکنان بخش

عمومی را نیز به‌گونه‌ای تنظیم نمایند یا بهبود بخشند که مبتنی‌بر کارآمدی، شفافیت و نیز معیارهای عینی و مشخص همچون شایستگی، لیاقت، برابری و عدم تبعیض باشد.[۲۱] بدین‌منظور، به‌ویژه در مورد مشاغل و مناصبی که بیشتر در معرض فساد قرار دارند، باید از روش‌های کارآمد برای گزینش و تربیت نیروی انسانی استفاده شود.[۲۲] علاوه‌بر این، نظام مورد نظر باید به‌گونه‌ای تنظیم شود که برنامه‌های آموزشی و تربیتی برای تعلیم کارکنان و تقویت وظیفه شناسی و انجام شرافتمندانه وظایف توسط آنان، بخشی از آن باشد.[۲۳]

به‌گواه شواهد و آمار موجود، معاملات و قراردادهای دولتی همواره‌یکی ازبسترهای مساعد برای رشد و پرورش فساد بوده است. تدوین کنندگان کنوانسیون با علم به این موضوع، مقرراتی را در این سند درج کرده اند که به موجب آنها تشریفات مربوط به اعلام و برگزاری مناقصه برای قراردادهای عمومی باید کاملاً شفاف صورت گیرد و تصمیم‌گیری در هر مورد نیز باید برمبنای معیارهای مشخص و عینی انجام شود. به‌منظور جلوگیری از بروز هرگونه سوءاستفاده یا تبانی، اطلاعات مربوط به تشریفات مناقصه و قراردادها باید در زمان مناسب انتشار عمومی‌یابد.[۲۴] اطلاعات مزبور شامل شرایط شرکت در مناقصه و موازین و مقررات مربوط به برگزاری آن و نحوه انتخاب پیشنهادهای ارائه شده، نیز می‌باشد.[۲۵]

گزارش‌دهی عمومی

یکی از راه‌های عملی تضمین شفافیت (ودرنتیجه پیشگیری‌از فساد)، ملزم‌نمودن دستگاه‌ها و سازمان‌های عمومی و دولتی به ارائه گزارش‌های منظم از چگونگی انجام وظایف محوله، نحوه تصمیم‌گیری و چگونگی کار است. بر این اساس کلیه افراد ذینفع (به‌طور اخص) و تمامی شهروندان (به‌طور اعم) مجازند در این موارد سؤال نموده و خواستار دریافت اطلاعات مربوطه شوند. به‌منظور تسهیل دسترسی افراد به اطلاعات مربوطه، لازم

است امکان دسترسی عامه مردم به مقامات تصمیم گیرنده و ذیصلاح سازمان ها و نهادهای مزبور به نحو مقتضی فراهم شود.(۲۶)

بخش خصوصی

به‌رغم اینکه کنوانسیون حاضر، عمدتاً و اصولاً مبارزه با فساد در بخش دولتی و عمومی رامدنظر داشته است، تدابیری (گرچه به‌صورت حداقلی) در زمینه مبارزه با فساد در بخش خصوصی نیز در آن گنجانده شده است. براساس ماده ۱۲ کنوانسیون،که به پیشگیری از فساد در بخش خصوصی اختصاص یافته است، دولت‌های عضو باید طبق قوانین و اصول حقوقی داخلی خود تدابیر لازم را برای «پیشگیری از فساد مرتبط با بخش خصوصی[1]» اتخاذ کنند و ضمن ارتقای استانداردهای حسابرسی و حسابداری در بخش خصوصی، مجازات‌ها و تدابیر تنبیهی مدنی، اجرایی یا کیفری (بسته به مورد) برای تخلف از مقررات مربوطه وضع نمایند.(۲۷)

جلوگیری از پول‌شویی

منظور از «پول‌شویی»، اعمال یا فرایندی است که طی آن عواید و اموال ناشی از فعالیت‌های غیرقانونی، برای استفاده در فعالیت های قانونی تغییر و تبدیل داده می‌شوند و بدین ترتیب منشأ و مبدأ غیرقانونی آنها مخفی می‌شود. پول‌شویی یا «تطهیر عواید ناشی از ارتکاب جرم[2]» یکی از مواردی است که به صراحت در «کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته» به‌عنوان جرم تلقی شده است. براساس یکی از مواد این کنوانسیون(۲۸)، پول‌شویی عبارت

---

1. To Prevent Corruption Involving Private Sector
2. Laundering of Proceeds of Crime / Money - Laundering

است از تغییر و تبدیل یا نقل و انتقال اموال و وجوه حاصله از ارتکاب جرم به منظور اختفا یا کتمان منشأ غیرقانونی آن، یا به‌منظور کمک به فردی که در ارتکاب جرم اصلی دخالت داشته تا از عواقب قانونی عمل خود فرار کند؛ علاوه‌بر این اختفا یا کتمان ماهیت یا منبع و منشأ یا جا و مکان یا جابجایی یا مالکیت چنین اموال و عوایدی یا حقوق مربوط به آنها نیز، پول‌شویی تلقی می‌شود. دریافت، تملک یا استفاده از چنین اموال و عوایدی نیز جرم محسوب می‌شود.(۲۹)

کنوانسیون فساد با الگوبرداری از کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته، تدابیر نسبتاً گسترده‌ای برای پیشگیری از تطهیر اموال و عواید ناشی از فساد اتخاذ نموده است. دولت‌های عضو موظف می‌شوند با اعمال مقررات نظارتی دقیق و جامع بر مؤسسات و نهادهای مالی بانکی و غیربانکی خود هرگونه مورد مشکوک پول‌شویی را ردیابی و شناسایی کنند. مؤسسات پولی و مالی باید کلیه معاملات و نقل وانتقالات مشکوک را به مراجع ذی‌ربط قضایی و انتظامی گزارش نمایند.(۳۰)

فصل سوم: جرم‌انگاری و اجرای قانون

در فصل سوم کنوانسیون طیف گسترده‌ای از اعمال و رفتارها به‌عنوان مصداق‌هایی از فساد، جرم‌انگاری شده است. دولت‌های عضو باید رشوه‌دهی به کارگزاران عمومی[1]، رشوه‌دهی به کارگزاران عمومی خارجی، اختلاس و دزدی اموال عمومی، تطهیر عواید ناشی از جرم و ممانعت از اجرای عدالت[2] را در قوانین داخلی خود به‌عنوان جرم تلقی نمایند. در سایر موارد از جمله رشوه گیری کارگزاران عمومی خارجی، تجارت نفوذ[3] (اعمال نفوذ نابجا)،

1. Bribery of National Public Officials
2. Obstruction of Justice
3. Trading Influence

سوءاستفاده از وظایف[1]، داراشدن من غیرحق[2]، رشاء و ارتشاء در بخش خصوصی، اختلاس اموال در بخش خصوصی، اختفای اموال و عواید ناشی از جرم[3]، دولت‌های عضو صرفاً موظف به بررسی امکان جرم‌انگاری[4] شده اند.

رشوه‌دادن به کارگزاران و مقامات عمومی و دریافت رشوه از سوی آنها به منظور انجام یا خودداری از انجام عملی در اجرای وظایف رسمی، به‌عنوان جرم تلقی شده است.(۳۱) علاوه‌بر این رشوه دادن به مقامات عمومی خارجی نیز جرم تلقی گردیده(۳۲) اما درخصوص جرم تلقی‌کردن دریافت یا پذیرش رشوه از سوی این مقامات، وظیفه‌ای به عهده دولت‌های عضو گذاشته نشده است.(۳۳) به‌رغم اصرار دولت‌های در حال توسعه که خواستار تعهد دول عضو به جرم تلقی‌کردن «رشوه‌گیری» از سوی مقامات عمومی خارجی بودند، دولت‌های توسعه یافته با این استدلال که رسیدگی به این جرم در صلاحیت دولت متبوع رشوه‌گیرنده خارجی است، مانع از این امر شدند. لازم به ذکر است که تعریف «رشاء و ارتشاء» همان است که تحت‌عنوان «فساد» در کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته منظور شده است.(۳۴)

مؤلفه‌های تجارت نفوذ (اعمال نفوذ نابجا) و سوءاستفاده از وظایف شباهت فراوانی با عناصر تشکیل‌دهنده رشاء و ارتشاء دارد چراکه در اینجا نیز مقام یا کارگزار عمومی در قبال دریافت یک مزیت نابجا، از نفوذ و جایگاه رسمی خود برای برآوردن تقاضای غیرقانونی رشوه‌دهنده استفاده می‌کند.(۳۵)

کنوانسیون فساد، مسؤولیت اشخاص حقوقی را نیز به رسمیت شناخته است. براساس ماده ۲۶ کنوانسیون که به‌طور کامل از کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته اقتباس شده است(۳۶)، اشخاص حقوقی در صورت دخالت در ارتکاب هر یک از جرایم موضوع

1. Abuse of Function
2. Illicit Enrichment
3. Concealment
4. Shall Consider Adopting

کنوانسیون، مسؤولیت خواهند داشت و این مسؤولیت بسته به اصول حقوقی داخلی هر کشور، می‌تواند کیفری، مدنی یا اداری باشد.[۳۷]

تدابیر تنبیهی و پیشگیرانه مالی

مقررات مربوط به انسداد، توقیف و مصادره اموال و عواید حاصله از جرم در کنوانسیون فساد براساس مقررات مشابه کنوانسیون جرایم سازمان یافته[۳۸] تنظیم شده است. دول عضو موظف شده‌اند با اتخاذ تدابیر لازم، امکان شناسایی، ردیابی، توقیف و مصادره عواید حاصله از جرایم موضوع کنوانسیون یا معادل این عواید،و نیز اموال،تجهیزات و وسایل یا سایر آلات مورد استفاده در ارتکاب این جرایم را فراهم آورند.[۳۹] منافع و درآمدهای حاصل از عواید ناشی از جرم نیز مشمول مقررات فوق قرار می گیرد.[۴۰]

منظور از اصطلاح «عواید ناشی از (یا حاصل از) جرم»[۱] که به دفعات تکرار شده است، «هرگونه مال یا دارایی است که به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم، از طریق ارتکاب جرم تحصیل یا از آن ناشی شده باشد.»[۴۱]

حمایت از شهود و قربانیان

از جمله مقررات پیش‌بینی‌شده در کنوانسیون، اتخاذ تدابیر لازم برای حمایت از شهود، کارشناسان و قربانیان و نیز افرادی که موارد فساد را گزارش می کنند، می‌باشد. فلسفه تعبیه‌ساز و کارهایی برای حمایت از این افراد، این است که با ایجاد اطمینان و امنیت لازم افراد را ترغیب به همکاری با مراجع ذی‌ربط برای شناسایی و رسیدگی به موارد فساد نمایند. دول عضو باید شهود و کارشناسان و قربانیان و نیز بستگان و نزدیکان آنها را در برابر ارعاب یا

1. Proceeds of Crime

انتقام‌گیری افراد و گروه‌های تبه‌کار مورد حمایت قرار دهند[(۴۲)]، و بدین‌منظور ضمن خودداری از افشای اطلاعات مربوط به هویت و محل اقامت آنها، در صورت نیاز امکان تغییر مکان سکونت آنها (حتی انتقال آنها به کشورهای دیگر) را مدنظر قرار دهند.[(۴۳)]

صلاحیت قضایی

به‌منظور حصول اطمینان از محاکمه و مجازات مرتکبان فساد، صلاحیت‌های قضایی نسبتاً گسترده‌ای به دولت‌های عضو اعطا شده است. در بخش صلاحیت‌های اولیه، صلاحیت قضایی دولت سرزمینی که جرم در آن واقع شده[(۴۴)] و نیز صلاحیت قضایی دولت پرچم کشتی‌ای که جرم در آن ارتکاب یافته و همچنین صلاحیت دولت محل ثبت هواپیمایی که جرم در آن روی داده، به رسمیت شناخته شده است.[(۴۵)]

در بخش صلاحیت‌های ثانویه که اعمال آن اختیاری است، صلاحیت شخصی فعال و غیرفعال پیش بینی شده است. بر این اساس، دولت متبوع مجنی علیه [(۴۶)] و دولت متبوع مجرم[(۴۷)] صلاحیت رسیدگی به جرم را خواهند داشت. همچنین در صورتی که بخشی از جرم (مثلاً تمهید مقدمات) در خارج صورت گرفته و در داخل قلمروی آن کشور تکمیل شده باشد، دولت اخیر صلاحیت رسیدگی خواهد داشت.[(۴۸)] صلاحیت «دولت عضوی که جرم علیه آن ارتکاب یافته است»نیز مورد شناسایی قرار گرفته است.[(۴۹)] باتوجه به ماهیت ویژه جرایم فساد که در اغلب موارد شاکی خصوصی مشخصی (مجنی علیه) وجود ندارد، شناسایی صلاحیت دولتی که جرم علیه آن ارتکاب یافته است، در عمل مفید خواهد افتاد.

علاوه بر موارد فوق، کنوانسیون با شناسایی اصل «استرداد یا محاکمه[1]»، دولت های عضو را موظف می کند که متهمان به ارتکاب جرایم موضوع کنوانسیون را در صورت عدم

---

1. Detere aut Judicare (extradite or prosecute)

محاکمه، به یکی دیگر از دولت‌های عضو دارای صلاحیت مسترد نمایند. به‌عبارت دیگر صرف حضور فرد مظنون یا متهم در قلمروی یک دولت عضو، آن دولت را موظف می کند که تدابیر لازم را برای تعقیب کیفری یا استرداد وی اتخاذ نماید.[۵۰]

فصل چهارم: همکاری بین‌المللی

بدون تردید یکی از اهداف غایی تدوین اسناد و موافقت‌نامه‌های چندجانبه در سطح بین‌المللی فراهم آوردن بستر حقوقی و قانونی لازم جهت ارتقای همکاری بین‌المللی برای مقابله با معضلی است که کشورها به تنهایی از عهده آن بر نمی آیند. کنوانسیون فساد نیز از این اصل مستثنی نیست. «... فساد دیگر صرفاً یک مشکل داخلی نیست بلکه پدیده‌ای بین‌المللی است که کلیه جوامع وهمه اقتصادها را تحت تأثیر قرار داده و لذا پیشگیری و مقابله با آن مستلزم همکاری بین‌المللی است.»[۵۱]

همکاری بین‌المللی تدابیر گسترده‌ای را شامل می‌شود که از جمله آنها همکاری در تحقیقات و پیگرد کیفری، معاضدت قضایی و استرداد مجرمان است.

استرداد

کلیه جرایم شناسایی‌شده طبق این کنوانسیون، مشمول استرداد خواهند بود مشروط به اینکه عمل مجرمانه‌ای که تقاضای استرداد به خاطر آن مطرح شده است هم در قوانین داخلی کشور درخواست‌کننده و هم طبق قوانین داخلی کشور درخواست‌شونده جرم باشد.[۵۲] دول عضو متعهد می‌شوند که جرایم وضع‌شده طبق این کنوانسیون را به‌عنوان جرایم قابل استرداد شناسایی نموده و آنها را در قراردادهای استرداد (موجود یا آتی) بگنجانند. از سوی دیگر دولت های عضو نباید این جرایم را به‌عنوان جرایم سیاسی تلقی نمایند.[۵۳] اهمیت این

مقرره در این است که بسیاری از کارگزاران و مقامات فاسد ممکن است برای فرار از چنگال عدالت و مجازات و دریافت پناهندگی سیاسی از سایر کشورها، به این اصل متوسل شده و با معرفی خود به‌عنوان مخالف سیاسی دولت متبوع خود مانع از استرداد خود به مقامات قضایی دولت درخواست‌کننده شوند.(۵۴)

علاوه بر استرداد، موضوع انتقال محکومان نیز در کنوانسیون پیش‌بینی شده است؛ به‌موجب ماده ۴۵ کنوانسیون، دولت های عضو می توانند با انعقاد قراردادها یا ترتیبات دوجانبه یا چندجانبه در مورد انتقال محکومان به حبس یا سایر اشکال مجازات‌های محرومیت از آزادی به خاطر ارتکاب جرایم وضع شده طبق کنوانسیون، به سرزمین یکدیگر برای گذراندن باقی‌مانده دوران محکومیت خود، توافق نمایند.(۵۵)

«معادلات قضایی» کنوانسیون، دولت های عضو را موظف به حداکثر همکاری قضایی در زمینه تحقیقات، پیگرد کیفری و رسیدگی قضایی به جرایم موضوع کنوانسیون نموده است.(۵٦) همان‌گونه که قبلاً نیز ذکر شد، قوانین داخلی بسیاری از کشورها، پذیرش درخواست استرداد یا معاضدت قضایی را منوط به اصل «مجرمیت مضاعف» می‌داند. در عمل،اصل «مجرمیت مضاعف» مانعی در برابر همکاری های قضایی میان کشورها بوده است و از اینرو در هنگام مذاکرات مربوط به تدوین این بخش از کنوانسیون تعداد قابل توجهی از کشورهای در حال توسعه ازجمله برزیل، پاکستان و آفریقای جنوبی خواستار چاره‌اندیشی در این مورد شدند. کشورهای اروپایی و نیز ایالات متحده آمریکا، با تأسی به فرمول مورد استفاده در کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته بر این نکته تأکید داشتند که دولت درخواست‌شونده تنها در صورت جرم‌دانستن عمل ارتکابی توسط فرد تحت تعقیب در قوانین کیفری، موظف به استرداد وی است. باوجود پافشاری کشورهای در حال توسعه، متن حاصله تفاوت اندکی با متن مشابه در کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته فراملی دارد.(۵۷)

«تهدید اصل رازداری بانکی» یکی دیگر از موانع عمده بر سر راه معاضدت قضایی و همکاری‌های پلیس در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد، اصل «رازداری بانکی[1]» است. براساس ماده ۴۰ کنوانسیون، دولت‌های عضو باید اطمینان حاصل کنند که ساز و کارهای مناسب در نظام حقوقی داخلی آنها وجود دارد تا بتوان با استفاده از آنها بر موانع احتمالی ناشی از اعمال اصل «رازداری بانکی» فائق آمد.(۵۸) همچنین دولت های عضو مجاز نیستند با استناد به اصل رازداری بانکی، از معاضدت قضایی خودداری نمایند.(۵۹)

فصل پنجم: بازیافت اموال

بسیاری از کشورهای در حال توسعه و جهان سوم، فصل پنجم کنوانسیون را مهم‌ترین بخش کنوانسیون می‌دانستند. واقعیت این است که مقامات و سیاست‌مداران فاسد کشورهای جهان سوم مبالغ هنگفتی از اموال عمومی این کشورهای فقیر را تصاحب کرده و به خارج از کشور (عموماً کشورهای توسعه یافته) انتقال داده و می‌دهند.

براساس ماده ۵۱ کنوانسیون، «استرداد دارایی‌ها مطابق مقررات این فصل [فصل پنجم] یک اصل بنیادین این کنوانسیون است و دولت‌های عضو باید حداکثر همکاری و معاضدت را در این زمینه با یکدیگر بنمایند.» ماده ۵۱ را باید بیان ایده آل و غایت مطلوب کشورهای جهان سوم دانست که تحقق آن، با توجه به قید و بندهای قانونی و موانع اجرایی و اداری (که بخشی از آن در همین فصل و دیگر بخش‌های کنوانسیون ذکر شده است) چندان آسان نخواهد بود.

در کنوانسیون فساد، یک فرآیند پیچیده و چند لایه برای بازیافت اموال و عواید ناشی از فساد که به خارج منتقل شده، پیش بینی گردیده است. منظور از «بازیافت اموال»فرآیندی

1. Bank Secrecy

است که طی آن اموال و عواید ناشی از فساد، شناسایی، ردیابی و سپس برای مصادره نهایی توقیف می شود و بعد از مصادره شدن احیاناً به کشور مبدأ مسترد می‌شود.

در مرحله نخست، مؤسسات مالی موظف می شوند با اتخاذ تدابیر لازم ازجمله در زمینه شناسایی و ثبت دقیق مشخصات مشتریان خود، صاحبان اصلی و منتفع‌شوندگان واقعی وجوه واریزشده به حساب های بزرگ و کلان، و نیز اعمال نظارت‌های دقیق‌تر بر حساب‌های مفتوحه توسط (یا از طرف) دارندگان مناصب و مقام های مهم و برجسته عمومی و اعضای خانواده و بستگان نزدیک آنها، هرگونه نقل و انتقال یا معامله مشکوک را به مراجع ذیربط گزارش نمایند.[۶۰]

تدابیر فوق به‌طور عمده به‌منظور پیشگیری از انتقال وجوه و عواید ناشی از فساد به خارج از کشور می باشد، اما اگر به‌رغم تمامی اقدامات پیشگیرانه، مقامات فاسد موفق به انتقال وجوه و اموال غارت شده به خارج از کشور شدند، چه باید کرد؟ در این مورد کنوانسیون دو شیوه را پیش‌بینی کرده است: اول، بازیافت مستقیم اموال؛ دوم، بازیافت اموال از طریق همکاری بین‌المللی در زمینه مصادره.

در بازیافت مستقیم اموال کسب شده از طریق ارتکاب هر یک از جرایم وضع شده طبق این کنوانسیون، هر دولت عضو باید اقدامات زیر را انجام دهد:

الف) به دیگر دولت‌های عضو اجازه دهد که برای اثبات ادعای خود در مالکیت یا مالکیت[1] این اموال در محاکم داخلی آن کشور اقامه دعوای مدنی نماید؛

ب) با اتخاذ تدابیر لازم، محاکم خود را مجاز نماید تا به افرادی که مرتکب جرایم وضع شده طبق این کنوانسیون شده‌اند دستور دهند که به دولت عضوی که از ناحیه این جرایم دچار ضرر و زیان شده است خسارت یا غرامت پرداخت کنند؛

---

1. ... to establish title to or ownership of...

ج) با اتخاذ تدابیر لازم، به محاکم یا دیگر مراجع ذی‌صلاح خود اجازه دهد که در هنگام تصمیم‌گیری در مورد مصادره اموال کسب شده از طریق ارتکاب جرایم وضع شده طبق کنوانسیون، ادعاهای دولت عضو دیگر به‌عنوان مالک قانونی این اموال را به رسمیت بشناسند و مدنظر قرار دهند.[۶۱]

شیوه دوم یعنی بازیافت اموال از طریق همکاری بین‌المللی در مصادره اموال، مبتنی بر معاضدت قضایی است. بر این اساس هر یک از دولت های عضو باید اولاً به مراجع ذی‌صلاح خود اجازه دهند که حکم مصادره صادره از سوی یک دادگاه دولت عضو دیگر را به مرحله اجرا بگذارند؛ ثانیاً، به مراجع ذی‌صلاح اجازه دهد که خود رأساً اقدام به صدور حکم مصادره این اموال نماید.[۶۲]

مصادره عواید ناشی از جرم و اموال، تجهیزات، آلات و وسایل مرتبط یا مورد استفاده برای ارتکاب جرم، پایان کار نیست، بلکه هدف غایی بازگرداندن عواید و اموال مزبور به صاحبان واقعی آنهاست. براساس بند ۱ ماده ۵۷ کنوانسیون استرداد اموال غارت شده به کشور مبدأ تنها یکی از راه‌های پیش‌بینی‌شده در کنوانسیون است و احتمالاً طرف درخواست‌شونده می‌تواند به نحو یا انحای دیگری که خود صلاح می‌داند در مورد این اموال تصمیم بگیرد. با وجود این، در مورد اختلاس اموال عمومی یا تطهیر اموال عمومی اختلاس شده، چنانچه عمل مصادره طبق مقررات ماده ۵۵ و براساس یک حکم قطعی و نهایی صادره از طرف درخواست‌کننده صورت گرفته باشد، طرف درخواست شونده موظف به استرداد اموال مصادره شده مزبور به طرف درخواست‌کننده می‌باشد.[۶۳]

اما در مورد عواید ناشی از سایر جرایم موضوع کنوانسیون (غیر از اختلاس اموال عمومی)، علاوه بر موارد فوق طرف درخواست کننده باید مالکیت خود براموال مصادره شده را به‌صورت مستدل اثبات نماید تا امکان استرداد اموال به کشور مزبور فراهم شود.[۶۴] در

سایر موارد، طرف درخواست شونده صرفاً متعهد است که موضوع بازگرداندن اموال مصادره شده به طرف درخواست کننده، یا به صاحبان قانونی قبلی آن یا پرداخت غرامت به قربانیان جرم را به‌عنوان یک اولویت مورد توجه قرار دهد.[۶۵]

در عمل، رسیدن به این مرحله یعنی استرداد اموال ناشی از فساد به کشورهای مبدأ مستلزم طی فرآیند پیچیده حقوقی و قضایی است که تحقق آن نیازمند برخورداری از کارشناسان زبده و وکلای متبحر آشنا به نظام حقوقی دولت درخواست شونده می باشد. البته مهمتر از این، شرط وجود اراده سیاسی لازم از جانب طرف درخواست شونده است.[۶۶]

فصل ششم: مساعدت فنی و مبادله اطلاعات

به‌منظور فراهم آوردن زمینه اجرای مؤثر مقررات کنوانسیون، دولت های عضو باید برنامه های آموزشی جهت تعلیم افراد و پرسنل بخش‌ها و نهادهای مربوط با پیشگیری و مبارزه با فساد تدوین و اجرا نمایند. برنامه‌های آموزشی ازجمله باید شامل موارد زیر باشد:

الف) تدابیر مؤثر در زمینه پیشگیری، شناسایی، محاکمه و مجازات موارد فساد به‌ویژه نحوه جمع‌آوری شواهد و روش‌های تحقیق؛

ب) ظرفیت سازی در توسعه، تدوین و طراحی سیاست‌های ضد فساد؛

ج) آموزش مراجع و مقامات ذی‌صلاح در زمینه نحوه تهیه و تنظیم درخواست معاضدت قضایی بر حسب مقررات کنوانسیون؛

د) ارزیابی و تقویت نهادها، مدیریت خدمات عمومی و مدیریت مالی عمومی،از جمله مزایده های عمومی و نیز بخش خصوصی؛

ه) پیشگیری و مقابله با انتقال عواید ناشی از جرایم موضوع کنوانسیون و استرداد آنها، همچنین شناسایی و مسدودکردن جریان انتقال عواید ناشی از جرم؛

و) تحت نظر گرفتن جابجایی عواید ناشی از جرم و نیز روش‌های مورد استفاده مجرمان برای نقل و انتقال، مخفی کردن یا کتمان این عواید؛

ز) ساز و کارها و روش‌های کارآمد و مؤثر اداری و حقوقی برای تسهیل در بازگرداندن عواید ناشی از جرایم وضع شده طبق این کنوانسیون؛

ح) روش‌های مورد استفاده برای حمایت از قربانیان و شهودی که با مراجع قضایی همکاری می‌کنند؛

ط) آموزش مقررات ملی و بین‌المللی و نیز آموزش زبان های خارجی مورد استفاده در مکاتبات و ارتباطات بین‌المللی مربوط به موضوع.[٦٧]

فصل هفتم: ساز و کارهای اجرای کنوانسیون

در پیش‌نویس های اولیه کنوانسیون، به‌ویژه پیش‌نویس‌های پیشنهادی کشورهای اروپای غربی و آمریکای لاتین، تدابیر دقیق و گسترده ای برای تضمین اجرای مقررات کنوانسیون پیش بینی شده بود که از جمله شامل ارائه گزارش‌های دوره‌ای از طرف کشورهای عضو، اعزام گزارشگران به کشورهای عضو و اعمال تدابیر تنبیهی علیه کشورهای خاطی یا کشورهایی که در انجام تعهدات خود قصور می‌کردند، می شد. کشورهای در حال توسعه عموماً با چنین تدابیر سخت‌گیرانه‌ای موافق نبودند چراکه به نظر آنها با توجه به ضعف نسبی سایر بخش‌های کنوانسیون، از جمله فصل جرم‌انگاری و فصل مربوط به استرداد اموال ناشی از جرم، چنین ساز و کار سختگیرانه‌ای بی‌معنی است؛ مضافاً اینکه این کشورها نگران سوءاستفاده سیاسی از این بخش و تبدیل آن به اهرمی برای فشار بر کشورهای در حال توسعه بودند. با پافشاری کشورهای در حال توسعه ـ که الگوی کنوانسیون جرایم سازمان یافته[٦٨] را مبنای مناسبی می دانستند ـ پیش‌نویس‌های اولیه تا حدود زیادی تعدیل شد. به‌طوری که در

متن نهایی کنوانسیون، نقش اصلی به «کنفرانس دولت‌های عضو کنوانسیون» سپرده شده است.

«کنفرانس دولت‌های عضو کنوانسیون» که حداکثر یک‌سال پس از لازم‌الاجراشدن کنوانسیون توسط دبیرکل سازمان ملل تشکیل خواهد شد، وظیفه ارتقا و تقویت همکاری بین دولت‌های عضو جهت تحقق اهداف کنوانسیون و نیز نظارت بر اجرای کنوانسیون را عهده‌دار خواهد بود.[۶۹] این به‌طور دقیق همان نقشی است که در «کنوانسیون جرایم‌سازمان‌یافته» نیز به «کنفرانس دولت‌های عضو» داده شده است. «کنفرانس دولت‌های عضو» در اولین اجلاس ضمن تدوین آیین کار خود، در مورد نحوه اجرای وظایف خود نیز تصمیم‌گیری خواهد کرد.

فصل هشتم: مقررات نهایی

فصل هشتم کنوانسیون، به‌طور عمده به مقررات شکلی مربوط به چگونگی اجرا، حل‌وفصل اختلاف، لازم‌الاجراشدن و... می‌پردازد که عموماً در معاهدات بین‌المللی از این نوع از استانداردهای یکسانی برخوردارند. برای مثال حل و فصل اختلافات ناشی از اجرا یا تفسیر مواد کنوانسیون از یک فرایند سه مرحله‌ای تبعیت می‌کند؛ در مرحله اول، مذاکره بین طرف‌های اختلاف، در مرحله بعد، اختلاف به داوری ارجاع می شود و در مرحله نهایی، چنانچه تا شش‌ماه بعد از تاریخ درخواست یکی از طرفین برای ارجاع اختلاف به داوری، نتوانند در مورد نحوه تشکیل داوری توافق کنند موضوع به دیوان بین‌المللی دادگستری ارجاع خواهد شد.[۷۰] البته دولت‌ها می‌توانند در هنگام امضا تا تودیع سند تصویب، نسبت به این مقرره اعلام شرط نمایند.[۷۱]

کنوانسیون فساد، نود روز پس از تودیع سی امین سند تصویب نزد دبیرکل سازمان ملل متحد لازم الاجراء خواهد شد.[۷۲] این رقم در مورد کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته، چهل می‌باشد. به نظر می‌رسد که بسیاری از کشورهای در حال توسعه برای لازم‌الاجراشدن هرچه

سریع‌تر این کنوانسیون، بر حد نصاب ۳۰ سند تصویب اصرار داشتند، با وجود این، به فرض لازم‌الاجراشدن رسمی کنوانسیون (که احتمالاً با توجه به استقبال کشورهای جهان سوم در مدت نسبتاً کوتاهی عملی خواهد شد[1]) در عمل بدون عضویت کشورهای توسعه‌یافته که مقصد اصلی اموال و وجوه غارت شده کشورهای جهان سوم به‌شمار می‌آیند، گرهی از کار گشوده نخواهد شد.

نتیجه‌گیری

بدون‌تردید تدوین «کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد»، نقطه عطفی در عرصه همکاری بین‌المللی برای مبارزه قانونی و هماهنگ با معضل فساد محسوب می‌شود. برای قضاوت در مورد میزان کارآیی کنوانسیون باید منتظر لازم‌الاجراشدن آن ماند اما از هم‌اکنون می‌توان پیش‌بینی کرد که دست‌کم در برخی زمینه‌ها ازجمله در زمینه استرداد اموال و دارایی‌های حاصل از فساد به کشورهای مبدأ موانع واقعی زیادی وجود خواهد داشت. دلیل این امر، درج قیدوبندها، موانع قانونی و اجرایی و قضایی متعدد بر سر راه شناسایی، بازیافت، انسداد، توقیف و در نهایت استرداد اموال کسب‌شده از طریق ارتکاب فساد می‌باشد که خود نمایانگر اکراه و بی‌میلی کشورهای توسعه‌یافته جهت همکاری در زمینه مقابله با فساد است.

باوجود ضعف غیرقابل اغماض مقررات مربوط به استرداد اموال غارت‌شده کشورهای جهان سوم، در مجموع کنوانسیون فساد را باید به‌عنوان نقطه آغازین همکاری قانون‌مند بین‌المللی برای کنترل این معضل پیچیده غنیمت شمرد. بدیهی است بهره‌برداری از

---

۱. تاکنون ۱۱۱ کشور ازجمله جمهوری اسلامی ایران، کنوانسیون را امضاء نموده‌اند و پنج کشور سریلانکا، کنیا، مکزیک، نامیبیا و آفریقای جنوبی آن را تصویب کرده‌اند.

مزایای این سند بین‌المللی بیش از همه نیازمند وجود یا ایجاد اراده سیاسی برای همکاری در زمینه مبارزه با فساد به‌ویژه از ناحیه کشورهایی است که مقصد پول‌های نامشروع هستند. از سوی دیگر باتوجه به ظرافت‌ها و پیچیدگی‌های حقوقی کنوانسیون، استفاده از آن به‌عنوان ابزار قانونی جهت همکاری بین‌المللی برای مبارزه با فساد، مستلزم برخورداری از توان کارشناسی و حقوقی بالایی است. این نکته را نیز نباید فراموش کرد که بسیاری از کشورها از این کنوانسیون به‌عنوان الگویی مناسب جهت بروزکردن نظام حقوق داخلی خود در زمینه پیشگیری و مبارزه با مصداق‌های مختلف فساد مالی و اداری بهره خواهند گرفت.

منابع

۱. قطعنامه شماره ۵۴/۱۲۸ (۱۷ دسامبر ۱۹۹۹). در همین قطعنامه از «کمیته ویژه تدوین پیش‌نویس کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی» خواسته شده بود که ضرورت و امکان تدوین یک سند حقوقی در زمینه مبارزه با فساد را، خواه در قالب یک پروتکل الحاقی به کنوانسیون و خواه در قالب یک سند مستقل، مورد بررسی قرار دهد.

۲. مقایسه کنید با ماده ۱۵ کنوانسیون فساد.

۳. بند ۲ ماده ۸ کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته فراملی.

۴. ماده ۱۰ کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته؛ باتوجه به قوانین داخلی عضو، این مسؤولیت حقوقی می‌تواند کیفری مدنی یا اداری باشد.

۵. ماده ۹ کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته فراملی.

۶. همان.

۷. همان.

۸. ماده ۳۴ کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته.

9. A/Res/54/128 (17 December 1999).

10. A/Res/55/6/ (4 December 2000).

۱۱. برای نمونه، مجمع عمومی در قطعنامه شماره ۵۵/۱۸۸ مورخ ۲۰ دسامبر ۲۰۰۰، از گروه کارشناسی بین‌الدولی که طبق قطعنامه ۵۵/۶۱ دبیرکل را مأمور تشکیل آن کرده بود، خواست که در تهیه سند حقوقی ضدفساد موضوع وجوه و اموال منتقل‌شده به خارج به صورت غیرقانونی و راه‌های استرداد این وجوه و اموال به کشورهای مبدأ را نیز مدنظر قرار دهد.

12. See A/Res/56/260 (31 January 2002).

۱۳. برای ملاحظه گزارش اجمالی مذاکرات نخستین اجلاس کمیته ویژه، نک به: A/AC.261/4 and Corr.1

۱۴. برای ملاحظه گزارش اجمالی دومین اجلاس کمیته ویژه نک به: A/AC.261/7

سومین اجلاس کمیته ویژه تدوین پیش‌نویس «کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد» برای انجام دومین دور قرائت متن پیش‌نویس کنوانسیون از ۳۰ سپتامبر لغایت ۱۱ اکتبر ۲۰۰۲ برگزار گردید. برای ملاحظه گزارش اجمالی این اجلاس، نک به: A/AC.261/9 اجلاس چهارم کمیته ویژه با حضور نمایندگان ۱۱۷ کشور از ۱۳ لغایت ۲۴ ژانویه ۲۰۰۳ در وین برگزار شد. در این اجلاس مجموعاً طی ۲۰ نشست کارشناسی، دور دوم قرائت متن پیش‌نویس مواد باقی‌مانده از اجلاس قبل تکمیل گردید. برای ملاحظه گزارش اجلاس چهارم نک به: A/AC.261/13 پنجمین اجلاس کمیته ویژه از ۱۰ لغایت ۲۱ مارس ۲۰۰۳ برگزار شد. در این اجلاس که نمایندگانی از صدوچهارده کشور حضور داشتند، همزمان با برگزاری بیست نشست عمومی، ده نشست موازی برای مذاکرات غیررسمی در مورد بخش‌های بحث‌انگیز پیش‌نویس برگزار گردید. برای ملاحظه گزارش اجلاس پنجم نک به: A/AC.261/16 در جریان نشست‌های غیررسمی نیز فصل‌های دوم و پنجم پیش‌نویس مورد بررسی قرار گرفت. برای ملاحظه گزارش نشست‌های غیررسمی نک به: A/AC.261/L.196 and Add ششمین اجلاس کمیته ویژه از ۲۱ ژوئیه لغایت ۲۸ اوت ۲۰۰۳ با حضور نمایندگان ۱۲۸ کشور برگزار شد. برای ملاحظه گزارش اجمالی اجلاس ششم نک به: A/AC.261/22 آخرین اجلاس کمیته ویژه در حالی برگزار شد که رئیس توانای کمیته ویژه، هکتور چری سمپر، چند روز قبل درگذشته بود. در این جلسه که ۱۱۴ کشور حضور داشتند، بخش‌های باقی‌مانده پیش‌نویس مورد بررسی قرار گرفت. نک به: A/AC.261/3/Rev.5 سرانجام کمیته ویژه در روز ۱ اکتبر ۲۰۰۳ در یکصد و چهل و یکمین نشست عمومی خود موفق به نهایی‌کردن متن پیش‌نویس گردید. در این جلسه همچنین متن پیش‌نویس قطعنامه مربوطه A/AC.261/L.233 به تصویب رسید. برای ملاحظه گزارش هفتمین اجلاس کمیته ویژه نک به: A/AC.261/25

۱۵. بندهای ۱ و ۲ مقدمه کنوانسیون فساد.

۱۶. بند ۳ مقدمه کنوانسیون فساد.

۱۷. مقایسه کنید با: ماده ۲ کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته فراملی.

۱۸. شق (الف) بند ۱ ماده ۶ کنوانسیون فساد.

۱۹. شق (ب) بند ۱ ماده ۶ کنوانسیون فساد.

۲۰. بند ۲ ماده ۶ کنوانسیون فساد.

۲۱. شق (الف) بند ۱ ماده ۷ کنوانسیون فساد.

۲۲. شق (ب) بند ۱ ماده ۷ کنوانسیون فساد.

۲۳. شقوق (ج) و (د) بند ۱ ماده ۷ کنوانسیون فساد.

۲۴. شق (الف) بند ۱ ماده ۹ کنوانسیون فساد.

۲۵. شقوق (ب) و (ج) بند ۱ ماده ۹ کنوانسیون فساد.

۲۶. ماده ۱۰ کنوانسیون فساد.

۲۷. بند ۱ ماده ۱۲ کنوانسیون فساد.

۲۸. بند ۱ ماده ۶ کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته فراملی.

۲۹. همان.

۳۰. ماده ۱۴ کنوانسیون فساد.

۳۱. ماده ۱۵ کنوانسیون فساد.

۳۲. بند ۱ ماده ۱۶ کنوانسیون فساد.

۳۳. بند ۲ ماده ۱۶ کنوانسیون فساد.

۳۴. نک به: ماده ۸ کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته فراملی.

۳۵. نک به مواد ۱۸ و ۱۹ کنوانسیون فساد.

۳۶. ماده ۱۹ کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته فراملی.

۳۷. بند ۲ ماده ۲۶ کنوانسیون فساد.

۳۸. مواد ۱۲ و ۱۳ کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته فراملی.

۳۹. بندهای ۱ و ۲ ماده ۳۱ کنوانسیون فساد.

۴۰. بند ۶ ماده ۳۱ کنوانسیون فساد.

۴۱. بند (د) ماده ۲ کنوانسیون فساد.

۴۲. بند ۱ ماده ۳۲ کنوانسیون فساد.

۴۳. بندهای ۲، ۳ و ۴ ماده ۳۲ کنوانسیون فساد.

۴۴. شق الف بند ۱ ماده ۴۲ کنوانسیون فساد.

۴۵. شق ب بند ۱ ماده ۴۲ کنوانسیون فساد.

۴۶. شق الف بند ۱ ماده ۴۲ کنوانسیون فساد.

۴۷. شق ب بند ۲ ماده ۴۲ کنوانسیون فساد.

۴۸. شق ج بند ۲ ماده ۴۲ کنوانسیون فساد.

۴۹. شق د بند ۲ ماده ۴۲ کنوانسیون فساد.

۵۰. بندهای ۳ و ۴ ماده ۴۲ کنوانسیون فساد.

۵۱. بند چهارم مقدمه کنوانسیون فساد.

۵۲. بند ۱ ماده ۴۴ کنوانسیون فساد.

۵۳. بند ۴ ماده ۴۴ کنوانسیون فساد.

۵۴. بررسی صورت‌جلسه ششمین اجلاس کمیته ویژه تدوین پیش‌نویس کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد، نشان می‌دهد که هیأت نمایندگی جمهوری اسلامی ایران از حامیان اصلی درج این مقرره در کنوانسیون فساد بوده است. پیشنهاد اولیه جمهوری اسلامی ایران (A/AC.261/L.224) با مخالفت هیأت نمایندگی آمریکا و دیگر کشورهای اروپایی مواجه شد که معتقد بودند درج این مقرره می‌تواند راه را برای سوءاستفاده کشورها برای تعقیب کیفری مخالفان سیاسی خود به بهانه ارتکاب جرایم فساد باز کند. اما ایران استدلال می‌کرد که

باتوجه به وجود «استثنای حقوق بشر» که به موجب آن به کشور درخواست‌شونده اجازه می‌دهد در صورت وجود دلایل منطقی مبنی‌بر احتمال نقض حقوق بنیادین فرد مورد درخواست و محاکمه وی به خاطر عقاید سیاسی یا ویژگی‌های قومی و نژادی و مذهبی از استرداد وی خودداری کند، چنین نگرانی‌ای منتفی است. هیأت نمایندگی ایران این نگرانی را مطرح کرد که برخی کشورها ممکن است به دلایل یا بهانه‌های سیاسی از استرداد افراد فاسد به کشورهایی که رابطه سیاسی دوستانه‌ای با آنها ندارند خودداری کنند. باتوجه به اینکه در اغلب موارد، مقصد نهایی افراد فاسد و به‌ویژه عواید ناشی از فساد، بانک‌های کشورهای غربی است، نگرانی ایران منطقی به نظر می‌رسد. در نهایت پیشنهاد ایران با جرح و تعدیل‌های قابل‌توجه پذیرفته شد. چین ازجمله کشورهایی بود که از پیشنهاد ایران حمایت کرد.

۵۵. ماده ۴۵ کنوانسیون فساد.

۵۶. بند ۱ ماده ۴۶ کنوانسیون فساد.

۵۷. نک به: بند ۹ ماده ۱۸ کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته.

۵۸. ماده ۴۰ کنوانسیون فساد.

۵۹. بند ۸ ماده ۴۶ کنوانسیون فساد.

۶۰. بند ۱ ماده ۵۲ کنوانسیون فساد.

۶۱. ماده ۵۳ کنوانسیون.

۶۲. بند ۱ ماده ۵۴ کنوانسیون فساد.

۶۳. شق (الف) بند ۳ ماده ۵۷ کنوانسیون فساد.

۶۴. شق (ب) بند ۳ ماده ۵۷ کنوانسیون فساد.

۶۵. شق (ج) بند ۳ ماده ۵۷ کنوانسیون فساد.

۶۶. برای آگاهی اجمالی از مشکلات و موانع حقوقی و پیچیدگی‌های فنی موجود بر سر راه بازیافت و استرداد اموال ناشی از فساد به کشور مبدأ نک به مطالعه صورت گرفته در مورد نقل و انتقال وجوه دارای منشأ

غیرقانونی به‌ویژه وجوه و اموال حاصل از فساد در سند A/AC.261/12؛ همچنین نک به: مجموعه مباحث مطرح‌شده در کارگاه آموزشی یک‌روزه‌ای که در روز ۲۱ ژوئن ۲۰۰۲ در جریان برگزاری دومین اجلاس کمیته ویژه تدوین پیش‌نویس کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد (۱۷ لغایت ۲۸ ژوئن ۲۰۰۲) با حضور ده نفر از کارشناسان برجسته در این خصوص برگزار شد: A/AC.261/6 and Add. 1.

۶۷. بند ۱ ماده ۶۰ کنوانسیون فساد.

۶۸. نک به: ماده ۳۲ کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته فراملی.

۶۹. بندهای ۱ و ۲ ماده ۶۳ کنوانسیون فساد.

۷۰. بند ۲ ماده ۶۶ کنوانسیون فساد.

۷۱. بند ۳ ماده ۶۶ کنوانسیون فساد.

۷۲. ماده ۶۸ کنوانسیون فساد.

معرفی کتاب

بلوغ سیاست خارجی ژاپن: تقاضا برای عادی‌بودن

Kevin J. Cooney, *Japan's Foreign Policy Maturation: A Quest of Normalcy* Hardcover,(London: Routledge, 2002), 240 pages

این کتاب در شش فصل تنظیم گردیده است. در فصل اول نویسنده یک چارچوب نظری را برای تبیین سیاست خارجی ژاپن ارائه می‌دهد و در فصل آخر براساس این چارچوب نظری به نتیجه‌گیری می‌پردازد. چهار فصل بقیه در برگیرنده شواهدی است که نویسنده در تأیید فرضیات خود آورده است.

روش استفاده شده برای اثبات فرضیات روش مصاحبه است. نویسنده طی بیش از یک سال با بسیاری از مقامات سیاسی، اداری، دانشگاهی و روزنامه‌نگاران ژاپن به مصاحبه پرداخته و با استفاده از نتایج این مصاحبه‌ها به نتیجه‌گیری پرداخته است. به‌عنوان یک کار علمی در حوزه روابط بین‌الملل، این کار الگوی خوبی برای محققان و دانشجویان کارشناسی ارشد و دکتری به‌شمار می‌رود.

فرضیه این کتاب همچنان که از عنوان آن نیز پیداست این است که ژاپن در فرایند بلوغ سیاست خارجی، در میانه راه قرار دارد و هدف آن معرفی خود به عنوان یک قدرت بزرگ است. این کتاب همچنین تأکید می‌کند که مجلس ژاپن (دایت) درصدد آن است تا قدرت را از بوروکرات‌های قدرتمند ستانده و به رهبری نهاد

قانون‌گذاری منتخب یعنی دایت بسپارد. همچنین عناصر سیاسی قابل توجهی در ژاپن وجود دارند که تلاش می‌کنند از محدودیت‌هایی که قانون اساسی به‌ویژه اصل نهم برای تبدیل‌شدن ژاپن به یک کشور عادی ایجاد نموده بگریزند. (ص ۳-۴)

تلاش این کتاب بر این است که با بررسی تغییر در نگرش رهبران سیاسی ژاپن، تحولات سیاست خارجی این کشور را مورد بررسی قرار دهد؛ به همین دلیل تمرکز خود را بر رهبران سیاسی، فکری و تصمیم‌گیران سیاست خارجی نهاده و به سایر عوامل تأثیرگذار و تعیین‌کننده سیاست خارجی کمتر توجه دارد. به عبارت دقیق‌تر تمرکز این کتاب بر نقش افراد و نهادها بر سیاست خارجی است و چندان به مباحث استراتژیک نمی‌پردازد. به همین دلیل نویسنده روش مصاحبه را برگزیده تا سیر تحول در سیاست خارجی ژاپن را از زاویه نگرش افراد مورد بررسی قرار دهد.

فرض این کتاب بر این است که «سیاست به‌وسیله افراد اتخاذ می‌شود و نهادها آن را اداره می‌کنند» ص ۴. لذا تمرکز اصلی این کتاب بر نقش عامل انسانی در سیاست و به‌ویژه سیاست خارجی است. به همین خاطر است که نتیجه‌گیری نهایی براساس مشاهده تحولات پدید آمده در رفتارها و نگرش‌ها به عمل آمده و ساختار و نهاد در مکان دوم قرار دارند.

نویسنده این کتاب نقطه شروع تغییر در سیاست خارجی ژاپن را پایان جنگ سرد و فروپاشی نظام دوقطبی در نظر می‌گیرد. ص ۴. با فروپاشی نظام دوقطبی نظام ساده دوران جنگ سرد به پیچیدگی گرایید و تصمیم‌گیری در آن مشکل گشت.

در دوران اشغال پس از جنگ دوم جهانی قانون اساسی صلح ژاپن برای این کشور نوشته شد. براساس اصل نه:

مردم ژاپن با آرزوی صادقانه برای صلح بین‌المللی مبتنی‌بر عدالت و نظم، جنگ را به عنوان یک حق حاکمیت ملی، و تهدید یا استفاده از زور را به عنوان ابزاری برای حل‌وفصل اختلافات بین‌المللی، رد می‌کنند.

به منظور اجرای هدف قیدشده در

پاراگراف قبلی نیروهای زمینی، دریایی و هوایی و همچنین دیگر پتانسیل‌های جنگی هرگز نگه‌داری نخواهند شد. حق جنگ[1] برای دولت به‌رسمیت شناخته‌نخواهدشد. ص ۵

این اصل کمی قبل از شروع جنگ سرد نوشته شد و کلید فهم سیاست خارجی ژاپن در دوره پس از جنگ به‌شمار می‌رود. با آغاز جنگ سرد آمریکا بر ژاپن فشار آورد تا نیروهای دفاع از خود را شکل داده و توانمندی خود را برای دفاع در برابر اشغال خارجی افزایش دهد. تأثیر درازمدت این اصل این بود که ژاپن همواره بهانه‌ای برای عدم اقدام به عنوان یک کشور عادی در عرصه بین‌المللی داشته باشد.

یوشیدا نخست‌وزیر پس از جنگ ژاپن در چارچوب این اصل استراتژی سیاست خارجی این کشور را شکل داد که براساس آن ژاپن تمرکز اصلی خود را بر توسعه اقتصادی معطوف می‌نمود و برای تأمین امنیت بین‌المللی خود به آمریکا تکیه می‌نمود. این استراتژی به دکترین یوشیدا معروف است. براساس این دکترین معاهده امنیتی آمریکا ـ ژاپن شکل گرفت که در چارچوب آن امنیت ژاپن به‌وسیله آمریکا تضمین می‌گردید و در مقابل ژاپن از سیاست آمریکا حمایت می‌نمود.

این سیاست تا پایان جنگ سرد کارآیی داشت. اما با پایان جنگ سرد و وقوع جنگ خلیج فارس ژاپن دچار شگفتی گردید. این جنگ تأثیر عمده‌ای بر سیاست ژاپن برجای گذاشت. ژاپن برای اولین‌بار با واقعیت جایگاه ابرقدرتی اقتصادی خود در یک بحران مهم بین‌المللی مواجه گردید. از ژاپن خواسته شد تا در این جنگ شرکت نماید اما ژاپن آمادگی این کار را نداشت. ژاپن به دیپلماسی دسته‌چک متوسل شد اما نتوانست پاسخ‌گوی تقاضای بین‌المللی برای مشارکت باشد. به این ترتیب این بحران نشان داد که دکترین یوشیدا نیاز به تجدیدنظر دارد. این امر بحث‌های زیادی را در ژاپن برانگیخت و در نهایت موجب تصویب قانون همکاری در عملیات صلح‌سازی سازمان ملل و عملیات دیگر در ۱۵ ژوئن ۹۲ شد که از ده اوت همان سال اجرایی گردید. تصویب این

1. Belligerency

قانون یک تحول عمده در سیاست خارجی ژاپن از زمان تشکیل نیروهای دفاع از خود در دهه ۵۰ میلادی به این طرف بود. ص ۶ ـ ۵

پرسش‌های اصلی که نویسنده درصدد پاسخگویی به آنها است عبارتند از:

۱. نقش جدید ژاپن در جهان چیست؟

۲. چه تغییراتی در نقش اس دی اف به تدریج ایجاد شده است؟

۳. نیروی محرکه داخلی در پشت این تغییرات کدامند؟

۴. برنامه درازمدت سیاست خارجی ژاپن چیست؟

نویسنده معتقد است که ژاپن در حال کامل‌ترکردن مشارکت با آمریکا است و تغییری در وفاداری ژاپن رخ نداده است. در دوره پس از جنگ سرد ژاپن درصدد گسترده ساختن نقش سیاست خارجی خود به سمت تبدیل‌شدن به یک کشور عادی است و این تغییرات یک تغییرات تدریجی در شیوه رفتاری نیست بلکه تغییراتی عمده در سیاست ملی است. ژاپن یک دوره بلوغ سیاست خارجی را طی می‌کند که طی این دوره ژاپن از سایه آمریکا پا فراتر می‌نهد و جایگاهی خاص خود به‌عنوان یک شریک برابر و عادی در عرصه بین‌المللی می‌یابد.

در این تحقیق از سطوح مختلف تحلیلی شامل سطح نظام بین‌الملل (در چارچوب واقع‌گرایی جدید و تغییرات نظام بین‌الملل پس از جنگ سرد)، سطح فردی / اجتماعی (براساس تغییرات ایجادشده در ارزش‌های حاکم بر جامعه ژاپن و ظهور نسل جدید رهبران سیاسی در این کشور) و سطح دولت استفاده شده است. در سطح دولت منظور نویسنده این است که آیا سیاست خارجی ژاپن یک فرایند بلوغ را طی می‌کند و یا ادامه سیاست گذشته است. منظور وی از بلوغ این است که ژاپن به این سمت حرکت می‌کند که به عنوان یک ملت عادی[1] عمل کند و منافع ملی آن مستقل از آمریکا باشد و به عنوان یک بازیگر مستقل عمل نموده و دکترین یوشیدا را کنار بگذارد.

در فصل دوم کتاب، نویسنده تلاش

1. Normal Nation

نموده تا سیاست خارجی ژاپن در گذشته را به دلیل اصل نه قانون اساسی این کشور غیرعادی جلوه دهد. در فصل سوم نویسنده تلاش دارد تا براساس نظریات واقع‌گرایی و مدل هرمن[1] برای بررسی تغییر در سیاست خارجی یک چارچوب نظری برای تبیین تحولات سیاست خارجی ژاپن ارائه دهد. وی گرچه مدل هرمن را می‌پذیرد اما آن را برای بررسی تحولات سیاست خارجی ژاپن کافی نمی‌داند به همین دلیل برای انطباق آن با مورد ژاپن تغییراتی در آن ایجاد می‌نماید. فصل چهارم به بعد به تحولات سیاست خارجی ژاپن در دوره پس از جنگ سرد و چشم‌انداز آینده آن اختصاص دارد. خلاصه فصل سوم به بعد که بیشتر جنبه کاربردی دارد تا نظری، به دلیل اهمیت، در زیر آورده شده است:

فصل سوم: واقع‌گرایایی و تجدید ساختار در سیاست خارجی ژاپن

مروری بر نتایج تحقیق میدانی

در مصاحبه‌هایی که برای انجام این تحقیق با افراد مختلف اعم از مقامات سیاسی، نمایندگان مجلس، بوروکرات‌ها، روزنامه‌نگاران و دانشگاهیان به عمل آمد سؤالات زیادی مطرح گردید که برخی از آنها به همراه پاسخ‌های داده‌شده به شرح زیر می‌باشد:

۱. چه عاملی سبب تصویب قانون عملیات حفظ صلح PKO گردید؟ جنگ خلیج فارس.

۲. اهداف درازمدت سیاست خارجی ژاپن کدامند و این قانون چه تأثیری بر آن دارد؟ بسیاری به این موضوع فکر نکرده‌اند.

۳. به نظر شما اهداف سیاست خارجی ژاپن چه باید باشد؟ و ژاپن چه نقشی باید در مجامع چندجانبه ایفا کند؟ مقامات ژاپنی سیاست خارجی ژاپن را از زاویه نهادهای چندجانبه نگاه نمی‌کنند. نگرانی اصلی سیاست خارجی و امنیتی ژاپن از نظر برخی کره؛ برای برخی دیگر آمریکا؛ و برای برخی نیز مشکلات اقتصادی است.

۴. منابع خارجی سیاست خارجی ژاپن کدامند؟ در ابتدای تحقیق به نظر می‌رسید که

1. Herman

فشار خارجی عامل مهمی در تصمیم‌گیری سیاست خارجی ژاپن است اما به تدریج روشن شد که چنین نیست. یکی از مقامات وزارت خارجه پرسید: «آیا شما فکر می‌کنید ما کاری که منافعمان را به بهترین نحو تأمین نکند، انجام می‌دهیم؟» تعداد کمی از آمریکا به عنوان یک عامل فشار برای تغییر نام بردند.

۵. آیا اصل ۹ قانون اساسی باید اصلاح شود؟ حزب لیبرال دموکرات LDP کاملاً طرفدار تغییر است.

۶. تعهد ژاپن به تحمل هزینه‌های نظم جهانی به چه میزان است؟ آیا ژاپن آمادگی پرداخت هزینه برای تبدیل‌شدن به یک رهبر جهانی را دارد؟ خیر. ژاپن صرفاً از طریق ODA در این جهت تمایل نشان داده است.

برای اینکه بفهمیم متفکران ژاپنی چگونه نقش کشور خود را مفهوم‌سازی می‌کنند از دانشگاهیان سؤال شد سیاست خارجی ژاپن را در یک چارچوب نظری قرار دهید؟ اکثراً از پاسخ به این پرسش طفره رفتند و گفتند که آمریکایی‌ها زیادی تئوریک فکر می‌کنند. کسانی که پاسخ دادند سیاست خارجی ژاپن را در دو قالب واقع‌گرایی و نهادگرایی قرار دادند.

نتایج مصاحبه‌ها

۱. پایه فکری و نهادی سیاست‌گذاری خارجی در ژاپن وزارت خارجه است. وزارت خارجه باهوش‌ترین و خوش‌فکرترین افراد را به خدمت گرفته است. لذا دست‌کم‌گرفتن وزارت خارجه خطای بزرگی است. با این حال یک تغییر قدرت در جریان است که در چارچوب آن سیاست خارجی این کشور در قبال قدرت‌های بزرگ توسط مجلس هدایت می‌شود و موضوعات مربوط به کشورهای کوچک و موضوعات کم‌اهمیت‌تر در اختیار وزارت خارجه باقی می‌ماند. اعضای جوان‌تر دایت به دایت به عنوان منبع سیاست خارجی می‌نگرند.

۲. یک تمایل برای تغییر نسل در ماتریس سیاست خارجی وجود دارد. اعضای جوان دایت خواستار تأثیرگذاری بیشتر نمایندگان مردم بر سیاست خارجی هستند. آنها به‌طور عمده تحصیل‌کرده غرب هستند و با نظام‌های سیاسی در کشورهای غربی و

تأثیرگذاری مجلس در این کشورها آشنایی دارند. با این حال یک تفکر گروهی بر وزارت خارجه حاکم است و این وزارت‌خانه در مقابل فرسایش قدرت خود مقاومت می‌کند. اما شرایط بحرانی فرصت را برای تغییر در ساختار قدرت سیاست‌گذاری خارجی در ژاپن و افزایش وزنه پارلمان فراهم می‌آورد.

مشکلاتی که ژاپن در عرصه سیاست خارجی با آن مواجه است یکی تعریف‌کردن نقش خود به عنوان یک قدرت نظامی در کنار ایالات متحده در صلح و جنگ است. ژاپن طرحی مشروح برای مقابله با بحران‌ها ندارد و وقتی بحران شروع می‌شود بحث‌ها نیز در ژاپن شروع می‌شود، در حالی که دیگر کشورها در حال اقدام هستند.

مشکل دیگر بحث استقلال سیاست خارجی ژاپن از آمریکا است. ایرزوکاتو مدیرکل دفتر امور سیاسی وزارت خارجه ژاپن می‌گوید در شرایط عادی دو کشور باید ۵۰ـ۵۰ در مقابل همدیگر کوتاه بیایند. اما ژاپن صد در صد در مقابل آمریکا کوتاه می‌آید. ژاپن با مخالفت با آمریکا باید گاهی نشان دهد که مستقل است و بسیاری نیز در ژاپن همین نظر را دارند.

نسل قدیم در برابر نسل جدید

در دایت به‌طور آشکار میان نسل قدیم و جدید شکاف وجود دارد. نسل جدید به دنبال راه‌کارهای جدید است در صورتی که نسل قدیم از روش‌های سنتی پیروی می‌کند. بسیاری از افراد نسل جدید تحصیل‌کرده خارجند و دانش‌آموخته‌تر از نسل قدیم هستند. گذشت زمان به نفع نسل جدید است. بسیاری از اعضای نسل جدید در مجلس تلاش می‌کنند تا به مناصب بالاتر دست یابند اما باتوجه به فرهنگ احترام به بزرگ‌تر در این کشور، این امر کاری مشکل است. فهم تعامل میان نسل قدیم و جدید کلید درک نقش عاملان تغییر در ژاپن است. تغییر در خلأ به‌وقوع نمی‌پیوندد بلکه حاصل تعامل این دو جریان است.

نسل محافظه‌کار و راست‌گرای قدیمی مخالف پوزش خواستن از همسایگان به‌ویژه چین به خاطر رفتار ژاپن در دوره جنگ جهانی دوم است. این مخالفت موجب بی‌اعتمادی این

کشورها به ژاپن و مانع از استقلال ژاپن در سیاست خارجی شده است. نتایج مثبت پوزش‌خواستن از کره جنوبی این امر را نشان می‌دهد.

جناح راست ژاپن خواستار ژاپنی مستقل و قدرتمند از لحاظ اقتصادی و نظامی است. به‌طور کلی نوعی تفکر طبقاتی درخصوص نقش ژاپن در جهان وجود دارد. قدرت اقتصادی صرف به این کشور جایگاه اول را نمی‌دهد. مسأله جناح راست این است که ژاپن بدون قدرت نظامی نیز خوب پیش می‌رود و از پرستیژ و اعتبار خود برای تعریف نقش خود در عرصه بین‌المللی استفاده می‌کند. در صورتی که اگر به رویارویی با آمریکا بپردازد درنهایت به دلیل کمبود منابع بازنده خواهد بود. لذا به نفع ژاپن نیست که درصدد کسب هژمونی‌باشد.

به‌طور کلی تفکر حاکم بر سیاست خارجی ژاپن یک تفکر واقع‌گرایانه است و زمانی که بایک بحران مواجه می‌شود سعی می‌کند واقع‌گرایانه عمل نماید. حتی زمانی که رهیافت دیگری نیز در پیش می‌گیرد براساس واقع‌گرایی این کار را انجام می‌دهد. لذا زمانی که با یک بحران در خارج مواجه می‌شود براساس توانایی‌ها و گزینه‌های خود واکنش نشان می‌دهد.

به همین دلیل حوادث خارجی نقش زیادی برای دیکته‌کردن تغییر در سیاست خارجی ژاپن دارند. با این حال این حوادث خارجی باید از دریچه افکار عمومی داخلی عبور نمایند. برای مثال زمانی که ژاپن با آزمایش موشکی کره شمالی در اوت ۱۹۹۸ مواجه شد، ۶۰ درصد مردم خطر جنگ را احساس می‌کردند. واکنش ژاپن افزایش توانایی سوخت‌گیری در هوا برای حمله به تأسیسات موشکی کره شمالی در صورت حمله به ژاپن بود؛ یعنی استفاده از قدرت تهاجمی برای دفاع که این خود تعبیر جدیدی از اصل ۹ قانون اساسی به‌شمار می‌رفت.

فصل چهارم: انتخاب‌های امنیتی ژاپن

ماساشی نیشی‌هارا از دانشگاه دفاع

ملی ژاپن می‌نویسد:

امروزه رهبران سیاسی به ندرت از امنیت ملی سخن به میان می‌آورند. در عوض از چگونگی دفاع از ژاپن و مقابله با شرایط اضطراری در اطراف ژاپن و شرق آسیا سخن می‌گویند. مباحث امنیتی تحت تسلط موضوعاتی مثل ماهواره‌های جاسوسی، سیستم دفاع موشکی، هواپیمای سوخت‌رسان، واحدهای ضدتروریسم، SDF و سازمان پلیس و نیاز به قوانین اضطراری قرار دارد. این امر به‌وضوح نشان‌دهنده تغییر در اولویت امنیت ملی ژاپن است.

در دوره جنگ سرد، امنیت اولویت اصلی آمریکا محسوب می‌شد. لذا ژاپن از جایگاه ویژه‌ای برخوردار بود و ژاپن از این اهرم در روابط اقتصادی خود با آمریکا استفاده می‌نمود. اما با پایان‌یافتن جنگ سرد مقوله امنیت و به تبع آن ژاپن اهمیت گذشته خود را برای آمریکا از دست داد. لذا نوعی ترس از رهاشدن در ژاپن وجود دارد. به همین‌خاطر نقش ژاپن در جهان نیز ممکن است نادیده گرفته شده و یا به‌وسیله ملل دیگر کم‌اهمیت تلقی شود. به همین دلیل بود که عدم مشارکت دفاعی ژاپن در جنگ خلیج فارس به‌رغم کمک اقتصادی قابل‌توجه آن، انتقادات زیادی را از ژاپن موجب شد. بسیاری در ژاپن از این نگرانند که ژاپن ممکن است به نفع چین توسط آمریکا رها شود. کمک منابعی در چین به مبارزات انتخاباتی کلینتون در آمریکا و موضع‌گیرهای بعدی آمریکا در دوره کلینتون درقبال چین این نگرانی ژاپن را تقویت کرد. حتی طبق رسم قبل کلینتون پس از سفر به چین در سال ۱۹۹۸ به درخواست چینی‌ها به ژاپن سفر نکرد تا مقامات مهم‌ترین متحد خود را در جریان مذاکراتش قرار دهد. این روابط حتی نگرانی کره، تایوان و هند را نیز برانگیخت و یکی از علل اقدام هند به آزمایش هسته‌ای به‌شمار می‌رفت.

وجود احتمال رهاشدن از سوی مقامات ژاپنی سبب شد تا آقای یامادا در روزنامه ماینچی شمبون از قول منابع دیپلماتیک عالی‌رتبه در ژاپن بنویسد: «توکیو ممکن است مجبور شود تا در استراتژی خود تجدیدنظر کند

و به یک ابرقدرت سیاسی تبدیل شود که بتواند با آمریکا و چین مقابله نماید». همچنین موری‌هیرو هوسوکاوا[1] ابراز داشت که حضور نظامی آمریکا در ژاپن باید کاهش یابد و اینکه ژاپن نقش قوی در این اتحاد ایفا نماید.

امنیت ملی ژاپن

براساس معاهده امنیتی با آمریکا، در اواخر دوره جنگ سرد مسؤولیت ژاپن تأمین امنیت خطوط ارتباط دریایی تا شعاع یک‌هزار مایل بود. بر همین اساس ژاپن اقدام به ایجاد یک نیروی هوایی و دریایی مجهز برای دفاع از خود کرد. نیروی نظامی ژاپن نیز یک نیروی مجهز و آماده است که می‌تواند با خطر اشغال این کشور مقابله کند.

اما فراتر از سرزمین، موضوع دفاع از منافع خود در خارج است و این امر مستلزم برخورداری از توان اعمال قدرت در خارج می‌باشد. ژاپن در حال‌حاضر فاقد چنین توانایی است و از این نظر به آمریکا وابسته است. با این حال ژاپن به‌واسطه قدرت اقتصادی و تکنولوژیکی خود از نفوذ زیادی در مناطق مختلف جهان برخوردار است.

ژاپن به مقوله امنیت ملی از زاویه مفهوم امنیت جامع می‌نگرد و نه در چارچوب تعریف سنتی آن. امنیت جامع مسائلی از قبیل مواد مخدر، محیط زیست، مهاجرت غیرقانونی و توان اقتصادی را نیز در بر می‌گیرد. این مفهوم نیز ریشه ژاپنی دارد. در سال ۱۹۷۸ به دنبال شکست آمریکا در ویتنام و شوک نفتی، آقای ماسایوشی اوهیرا یک گروه فکری را در موسسه تحقیقاتی نومورا هدایت و رهبری نمود که گزینه‌های سیاسی ژاپن را مورد مطالعه قرار دهند. این گروه به این جمع‌بندی رسید که ژاپن باتوجه به محدودیت‌های خود باید «امنیت خود را بر یک پایه کلی استوار سازد». به عبارت بهتر ژاپن باید به امنیت ملی خود از دیدگاه نیازهای ملی در کلیت خود بنگرد و نه صرفاً از جنبه نظامی. این امر موجب شد تا ژاپن به افزایش نقش خود در نهادهای چندجانبه مثل سازمان ملل و گات و بعد سازمان تجارت جهانی و همچنین حفظ محیط زیست روی آورد.

1. Hosokawa

از نظر امنیت جامع، بزرگ‌ترین تهدید برای ژاپن قطع تجارت این کشور است. به همین خاطر است که روابط با آمریکا برای ژاپن از اهمیت زیادی برخوردار است چرا که آمریکا قادر به تأمین امنیت خطوط دوردست دریایی است اما ژاپن خیر.

بدون حمایت آمریکا، ژاپن آسیب‌پذیر است و این آسیب‌پذیری به سرمایه‌گذاری وسیع این کشور در خارج بدون داشتن ابزارهای لازم برای دفاع از آنها به جز ابزار دیپلماسی برمی‌گردد. اتحاد با آمریکا به ژاپن کمک می‌کند تا ثبات و امنیت سرمایه‌گذاری ژاپن در مقابل مداخلات خارجی را تأمین کند. «بدون آمریکا ژاپن باید خود این کار را انجام دهد و به دلیل ناتوانی، آسیب‌پذیر است. به همین دلیل است که ژاپن نگران رهاشدن توسط آمریکا است».

از نظر امنیتی مقامات وزارت خارجه ژاپن در برابر این سؤال که مهم‌ترین تهدیدات امنیتی ژاپن کدامند؟ این‌گونه پاسخ دادند: کره شمالی و وضعیت شبه جزیره کره ۹۱٪، چین و یا منازعه چین ـ تایوان ۵۷٪، روسیه ۲۶٪ و رهاشدن توسط آمریکا ۲۴٪.

رهاشدن

هر دانشجوی سیاست داخلی آمریکا این نکته را درک می‌کند که آمریکا ممکن است از تعهدات امنیتی خود در شمال شرقی آسیا خارج شود چرا که افکار عمومی همچون گذشته از دفاع از متحدین حمایت نمی‌کند. همچنان که کانگ استدلال می‌کند: آمریکا ممکن است از شمال شرقی آسیا خارج شود و یا تعهدات امنیتی خود را مورد تجدیدنظر اساسی قرار دهد. نه‌تنها انزواگرایان بلکه حتی افرادی مثل کیسینجر معتقدند که در صورت لزوم آمریکا می‌تواند نقش میانجی را میان چین و ژاپن ایفا کند. آنچه آمریکا می‌تواند انجام دهد این است که با کمک به چین و ژاپن و ایجاد یک جامعه امنیتی در شرق آسیا، به این دو کشور کمک نماید با هم همزیستی داشته باشند و آمریکا بتواند در این جامعه امنیتی نقشی فعال ایفا کند.

با فروپاشی کره شمالی و وحدت مجدد دو کره کمتر کسی در دو کشور از معاهده امنیتی دفاع خواهد کرد. اکثر مردم ژاپن در کنار آمریکا از گسترش روابط با چین نیز حمایت می‌کنند و

بسیاری معتقد به روابط سه‌جانبه میان چین، آمریکا و ژاپن هستند.

Reinhard Drifte از متخصصان سیاست خارجی ژاپن معتقد است که بدون‌شک مثلث روابط چین ـ ژاپن ـ آمریکا به یک روابط امنیتی تعیین‌کننده تبدیل می‌شود که حفظ صلح وامنیت از جنوب شرق تا شمال شرق آسیا به آن وابسته خواهد بود. چندین نفر از مقامات ژاپنی مصاحبه‌شونده نیز معتقد به ضرورت پیشبرد روابط سه‌جانبه میان چین، ژاپن و آمریکا هستند تا اینکه هر یک از طرفین بتوانند نگرانی یکدیگر را برطرف نمایند.

گزینه‌های ژاپن

محدودیت‌ها و اهداف

اصل ۹ قانون اساسی ژاپن ازجمله عوامل محدودکننده سیاست خارجی و امنیتی ژاپن است اما اگر ژاپن احساس نیاز کند آن را مورد تجدیدنظر قرار خواهد داد. عامل محدودکننده دوم، رکود اقتصادی طولانی‌مدت این کشور است که مانع از آن می‌شود تا ژاپن همچون گذشته از ابزار مالی برای کسب نفوذ و ارتقای جایگاه خود استفاده نماید. این امر سبب شده تا ژاپن از آمریکا بخواهد هزینه استقرار نیروهای خود در ژاپن را بپردازد که باتوجه به اختلافات تجاری میان دو کشور با مخالفت جدی کنگره آمریکا مواجه شده است.

پایان جنگ سرد این فرصت را برای ژاپن فراهم آورد تا اتحاد امنیتی خود را به بیرون از روابط با آمریکا گسترش دهد. برای نخبگان ژاپنی به‌ویژه در وزارت امور خارجه فکرکردن ورای اتحاد با آمریکا مشکل بوده است. اما به قول Masufumi Iishi مدیرکل بخش برنامه‌ریزی سیاست خارجی در وزارت خارجه «بوروکرات‌های (ژاپن) باید به آنچه غیرقابل فکرکردن است فکر کنند: یعنی از دست‌دادن اتحاد با آمریکا».

به گفته یکی از اعضای مجلس، دلیل اصلی امنیتی نیاز ژاپن به آمریکا، چتر اتمی آن است. حال این پرسش مطرح می‌شود که اگر ژاپن رها شود، باید راهی برای بازدارندگی در برابر حمله هسته‌ای بیابد. این راه کدام است؟

چین: از نظر ژاپن، چین باتوجه به وزنه

سیاسی، اقتصادی و نظامی آن جایگزین مناسبی به جای آمریکا برای اتحاد است. اما خشونت ژاپنی‌ها علیه چین در دوره جنگ جهانی دوم و عدم پوزش‌خواستن از این امر توسط ژاپن و همچنین سوءظن طرفین نسبت به انگیزه‌های یکدیگر، نزدیکی این دو را مشکل می‌سازد. سوءظن چین نسبت به ژاپن سبب شده تا این کشور به آرامی معاهده امنیتی ژاپن ـ آمریکا را بپذیرد و آن را موجب کنترل جاه‌طلبی ژاپن بداند.

تفاوت ژاپن و آلمان از این نظر در این است که آلمان از رفتار خود پوزش خواست و نئونازی‌ها در آلمان به‌عنوان گروهی تندرو شناخته می‌شوند. اما در ژاپن گروه‌های دست‌راستی نماینده ملت و افکار ملی تعبیر می‌شوند چرا که این کشور نتوانست از اعمال خود پوزش بطلبد.

ژاپن خواستار روابط مبتنی‌بر وابستگی متقابل با چین است. ژاپن از روابط نزدیک آمریکا ـ چین که ژاپن را کنار بگذارد، نگران است. ژاپن ترجیح می‌دهد که اتحاد خود با آمریکا را حفظ کند اما روابطش را با چین نیز بهبود بخشد اما بدون پرداخت هزینه سیاسی و کنارگذاشتن غرور اتحاد با چین ممکن نیست. بهترین راه برای ژاپن کاهش تنش با چین به‌منظور کاهش تنش در مثلث چین ـ ژاپن ـ آمریکا است.

روسیه: روسیه مرد بیمار شمال شرق آسیا است. اما روسیه تنها کشوری است که اتحاد با آن می‌تواند در مقابل چین شکل گیرد چرا که از وزنه کافی برخوردار است. اما اتحاد با روسیه برای ژاپن در حال‌حاضر امکان‌پذیر نیست چرا که این دو کشور پس از خاتمه جنگ دوم جهانی معاهده صلح امضا نکرده‌اند و اختلاف دو کشور بر سر جزایر کوریل که روسیه در سال ۱۹۴۰ اشغال کرده ادامه دارد. علاوه‌بر این، باتوجه به روابط نزدیک چین و روسیه پس از جنگ سرد، اتحاد ژاپن با چین عملی نیست ضمن اینکه روسیه نیز وضعیت ناپایداری دارد.

گزینه‌های چندجانبه مثل آسه‌آن و مجمع منطقه‌ای آسه‌آن

ژاپن به‌طور کلی نسبت به

ابتکارعمل‌های چندجانبه در شرق آسیا نظر مساعد داشته است. در این خصوص اولین گزینه ژاپن ساختار ASEAN/ARF است. دومین آن شکل‌گیری یک مجمع امنیتی در شمال شرقی آسیا است. حسن این گزینه این است که اکثر مقامات ژاپن حتی حزب کمونیست از آن حمایت می‌کنند. ٪۸۳ مصاحبه‌شوندگان از تلاش‌های چندجانبه ژاپن حمایت می‌کردند. اما اتحاد با آسه‌آن یا ARF در فقدان یک بحران امنیتی که طرفین را به هم نزدیک سازد، ناممکن است.

شمال شرق آسیا برخلاف جنوب فاقد یک ساز و کار چندجانبه است. ضمن اینکه برخلاف جنوب چند قدرت بزرگ در آن حضور دارند. تنها معاهده امنیتی آمریکا با ژاپن و کره یک اتحاد دوفاکتو ایجاد نموده است. برای ژاپن ایجاد یک مجمع منطقه‌ای شمال شرق آسیا که آمریکا را نیز شامل شود بهترین راه برای درگیر نگاه‌داشتن آمریکا و جلوگیری از رهاشدن توسط آن است.

کره جنوبی: کره جنوبی متحد طبیعی ژاپن در منطقه است. نیازهای امنیتی هر دو به واسطه اتکا به خطوط دریایی و انرژی یکسان است. کره نیز معذرت‌خواهی ژاپن از اعمال گذشته خود را پذیرفته است و در مصاحبه‌ها نیز روشن شد که کره جنوبی جایگاه سوم را در ردیف اولویت‌های سیاست خارجی ژاپن پس از آمریکا و چین دارد. باتوجه به تهدیدات امنیتی کره شمالی، روابط نزدیک‌تر با کره جنوبی برای ژاپن ضروری است. این امر درخصوص کره جنوبی نیز صادق است. ژاپن تنها متحد منطقه‌ای کره به‌شمار می‌رود. ضمن اینکه کره جنوبی برای اتحاد با کره شمالی به حمایت ژاپن نیاز دارد. از طرفی کره شمالی مهم‌ترین تهدید برای ژاپن است اما از طرف دیگر کره‌ای‌های مقیم ژاپن مهم‌ترین منبع تأمین کره شمالی به‌شمار می‌روند.

گزینه‌ها: گزینه‌های یک‌جانبه برای ژاپن

موانع متعددی برای اقدام یک‌جانبه ژاپن وجود دارد. اولین آنها اصل ۹ است. مهم‌ترین اقدام یک‌جانبه ژاپن دستیابی به تسلیحات هسته‌ای است. اتخاذ بی‌طرفی دومین

گزینه یک‌جانبه است. اما مشکل بی‌طرفی از دست‌دادن پرستیژ اتحاد با آمریکا است. بی‌طرفی ژاپن همچنین راه را برای هژمونی منطقه‌ای چین باز می‌گذارد. برای مقابله با هژمونی چین، ژاپن ناچار به روی‌آوردن به بازدارندگی هسته‌ای است اما متقاعدساختن مردم ژاپن برای اتخاذ چنین گزینه‌ای باتوجه به تجربه هیروشیما بسیار مشکل است.

سازمان ملل: اتکا به سازمان ملل و حسن‌نیت اعضا

ژاپن از زمان پیوستن به این سازمان یک سیاست خارجی مبتنی‌بر سازمان ملل را دنبال نموده است. اهداف صلح‌آمیز سازمان ملل و قانون اساسی صلح‌جوی ژاپن با هم تطابق دارند. اما مشکل اینجا است که آیا ژاپن می‌تواند به سازمان ملل اتکا کند در حالی که چین و روسیه دو عضو اصلی شورای امنیت هستند و حق وتو دارند.

نتیجه‌گیری

تداوم روابط با آمریکا بهترین گزینه برای ژاپن است. روابط بهتر با کره جنوبی نیز مثلث ژاپن ـ کره ـ آمریکا را تقویت می‌کند. تداوم همکاری با چین نیز برای تأمین صلح و ثبات در شرق آسیا مؤثر است. به‌طور کلی توصیه این فصل تقویت روابط ژاپن با شرق آسیا است.

فصل پنجم

ژاپن چگونه به جایگاه خود در جهان می‌نگرد: افسانه گایاتسو

موقعیت ژئواستراتژیک ژاپن در شرق آسیا پایه و اساس حضور آمریکا در آسیا بوده است و معاهده امنیتی آمریکا با ژاپن و کره سنگ بنای این حضور به‌شمار می‌رود که به صلح و ثبات منطقه کمک نموده و زمینه رشد و شکوفایی ژاپن را فراهم آورده است. اما این حضور به نوبه خود ژاپن را کشوری ضعیف جلوه داده است.

مشکل ژاپن این است که بیشتر نیازها و منافع بین‌المللی آن با آمریکا یکسان است. ژاپن به‌عنوان دومین اقتصاد جهان از وجود صلح آمریکایی در جهان سود می‌برد. لذا به نفع ژاپن

است که از هژمونی آمریکا دفاع نماید. مسأله این است که چگونه از هژمونی آمریکا دفاع کند و در عین‌حال استقلال خود را نیز به معرض نمایش گذارد.

مشکل از آنجا شروع شد که با پایان جنگ سرد ژاپن اهمیت استراتژیک خود را برای آمریکا تاحدی از دست داد و در جنگ خلیج فارس نیز نتوانست نیرو اعزام کند (به دلیل اصل ۹). اما ژاپن از نظر بودجه سومین بودجه نظامی در جهان را دارد و کشوری که چنین بودجه‌ای صرف امور دفاعی می‌کند باید بتواند از منافع تجاری (و نفتی) خود دفاع کند.

داشتن سومین بودجه نظامی در جهان با منع قانونی نیروهای مسلح سازگار نیست. از نگاه ژاپنی‌ها تفسیر جدیدی از قانون اساسی لازم است تا این مشکل برطرف شود و به همین خاطر بود که قانون عملیات حفظ صلح PKO متولد شد. نگاه به سازمان ملل در این قانون با قانون اساسی ژاپن نیز تطابق داشت. مردم ژاپن نیز بیش از دیگر کشورها از سازمان ملل حمایت می‌کنند.

با این حال، سیاست مبتنی‌بر سازمان ملل محدودی‌هایی دارد و این امر ژاپن را وامی‌دارد تا در این سیاست تجدیدنظر نماید. اما مشکل ژاپن این است که به گفته یکی از اعضای دایت «ژاپن هیچ اصل محکمی که هدایت‌گر سیاست خارجی آن باشد ندارد». برخی دیگر از مقامات این کشور معتقدند که سیاست خارجی نباید معطوف به هدف باشد بلکه مورد به مورد باید برخورد کرد. به همین خاطر ژاپن در زمان بحران با آن به خوبی برخورد می‌کند.

وقتی از مصاحبه‌شوندگان درخصوص اولویت سیاست خارجی ژاپن سؤال شد چین و آمریکا در صدر قرار داشتند (۴۳٪). برخی از فن‌آوری پیشرفته و انقلاب اطلاعاتی نام بردند، اما تنها ۴٪ از دستیابی به کرسی دائم شورای امنیت به عنوان اولویت سیاست خارجی این کشور یاد کردند. در مصاحبه‌ها از روسیه به عنوان سومین تهدید نام برده می‌شد اما تنها ۱۱٪ از آن به‌عنوان اولویت سیاست خارجی نام بردند.

برخی مثل وزیر دفاع سابق ژاپن آقای

هیداو اوسویی معتقدند که بسیاری از مقامات ژاپنی به این پرسش‌های اساسی درخصوص سیاست خارجی این کشور فکر نمی‌کنند. به نظر می‌رسد بحث محتوایی داخلی در محافل عالیه منتخب و دستگاه سیاست خارجی ژاپن کم باشد. کمتر به اهداف درازمدت فکر شده است و دلیل آن این است که افکار عمومی ژاپن علاقمند به سیاست خارجی نیست و این یکی از دلایلی است که همه چیز به گایاتسو (فشار خارجی) نسبت داده می‌شود.

فشار خارجی

نقش آمریکا در شکل‌دهی به سیاست خارجی و دفاع ژاپن مهم است. سیاست‌مداران ژاپن بسیاری از اقدامات خود را با استناد به فشار خارجی که منظور آمریکا است تبیین می‌کنند. این همانند آن است که بگویند شیطان ما را وادار به این کارکرد و به این ترتیب مسؤولیت فردی و حق انتخاب خود را تحت شرایطی انکار کنند. علاوه‌بر این، به‌کارگیری این اصطلاح حاکمیت ژاپن را نیز به‌عنوان یک ملت انکار می‌کند و آن را نوچه آمریکا نشان می‌دهد.

اما در واقع چنین نیست، فشار خارجی برای تمام کشورها حتی آمریکا وجود دارد. ژاپن براساس نیازها و منافع خود تصمیم می‌گیرد و نه به دلیل فشارهای خارجی. اما تصویر آمریکا در ژاپن در حال تغییر است. آقای اساموایشی از دانشگاه توکیو می‌گوید تا سال ۱۹۹۰ از هر یک از دانشجویان جدید می‌پرسیدم که سه متحد اصلی ژاپن کدامند، آمریکا همیشه در ردیف متحدان ژاپن قرار داشت. اما به‌ترتیب چهره آمریکا در ژاپن به یک گاو نر و مخالف ژاپن تبدیل شده است. با این حال اکثر ژاپنی‌ها می‌خواهند متحد آمریکا باقی بمانند.

اما در مصاحبه‌هایی (۵۶) که به عمل آمد تنها دو نفر از فشار خارجی نام بردند، بقیه سیاست خارجی ژاپن را در چارچوب منافع و حاکمیت ژاپن تبیین کردند. این در حالی است که در ادبیات سیاست خارجی ژاپن گایاتسو زیاد به کار برده می‌شود.

به دلیل وجود موانع داخلی، ازجمله اصل نه، از فشار خارجی برای پیشبرد سیاست‌هایی که در راستای منافع ژاپن است

استفاده می‌شود. برای مثال پیش‌نویس قانون عملیات حفظ صلح PKO در دهه ۸۰ تهیه شد اما سیاست‌مداران ژاپن به دنبال فرصتی بودند که بتوانند آن را از تصویب بگذرانند. لذا فشار خارجی به اجرای سیاست خارجی ژاپن کمک می‌کند اما علت آن نیست. بدون وجود حمایت داخلی فشار خارجی راه به جایی نمی‌برد.

مشکل ژاپن این است که آنچه برای آمریکا خوب است، برای ژاپن نیز خوب است. به این دلیل است که ژاپن به‌شدت تحت نفوذ و فشار آمریکا به نظر می‌رسد (تناقض‌آمیز است اگر هرچه برای آمریکا خوب است برای ژاپن نیز خوب است دیگر نیازی به فشار آمریکا نیست). به گفته آقای کیزو تاکمی[1] فشار واقعی برای تغییر در سیاست خارجی ژاپن از ناحیه بخش تجاری و نسل جدید است.

علاوه‌بر این، هدف هر سیاست‌مداری از حمایت از یک سیاست جلب حمایت عمومی برای انتخابات بعدی است. اگر یک سیاست از حمایت عمومی برخوردار نباشد، دست به چنین کاری نمی‌زند. فشار خارجی در شکلی که به کار برده می‌شود نشان‌گر این است که ژاپن در تصمیم‌گیری سیاست خارجی فاقد استقلال است و این افسانه‌ای بیش نیست. سیاست‌مداران ژاپنی آنچه را که به نفع ژاپن است اما از اقبال عمومی برخوردار نیست به فشار خارجی نسبت می‌دهند تا به اعتبار سیاسی خود در انتخابات لطمه نزنند.

نخبگان ژاپن می‌خواهند ژاپن یک کشور عادی باشد. اصل ۹ مانع آن است. فشار خارجی برای برداشتن این مانع بدون برانگیختن افکار عمومی است. فشار خارجی به ژاپن اجازه داده تا سومین بودجه نظامی جهان و یک نیروی نظامی قوی داشته باشد. به گفته آقای کیزو فشار واقعی برای تغییر در سیاست خارجی ژاپن از ناحیه بخش تجاری و نسل جوان‌تر است. فشار خارجی بهانه یا پوششی است برای تأمین نیاز ملی.

ژاپن چه می‌کند؟

ناسیونالیست‌های ژاپن می‌خواهند این کشور سیاست مستقلی درقبال سازمان ملل،

1. Keizo Takemi

چین، کره، آمریکا و تلاش‌های چندجانبه داشته باشد. چین مهم‌ترین مانع بر سر راه هژمونی ژاپن به‌شمار می‌رود و در عین‌حال نه ژاپن و نه آمریکا نمی‌خواهند چین وضعیت موجود را دگرگون سازد. آمریکا و ژاپن به‌منظور مهار چین سعی در گسترش روابط خود با آن دارند. ژاپن وابستگی متقابل با چین را ترجیح می‌دهد اما چنین اصطلاحی در زبان چینی وجود ندارد.

به عقیده برخی، تلاش‌های چندجانبه ژاپن جایگزینی برای روابط دوجانبه با آمریکا است. قدرت اقتصادی ژاپن توانایی قابل‌توجهی به آن جهت داشتن رهبری منطقه‌ای و ایجاد نهادهای چندجانبه می‌دهد و همچنان بهترین ابزار سیاست خارجی ژاپن است. از میان کسانی که مصاحبه شدند ۸۳ درصد از تلاش‌های چندجانبه حمایت کردند و تنها ٪۵ مخالف بودند. این نشان می‌دهد که حمایت از چندجانبه‌گرایی در ژاپن فراگیر است. اما هر دو طیف (محافظه‌کار و چپ) انگیزه‌های مختلفی برای حمایت از آن دارند. برای محافظه‌کاران راهی برای فرار از موانع قانون اساسی و مشارکت در امنیت دسته‌جمعی است و برای چپ‌ها، راهی برای رهاشدن از روابط دوجانبه با آمریکا.

سازمان ملل: تقویت سازمان ملل و کارکردهای آن ازجمله اهداف سیاست خارجی ژاپن است. قانون عملیات صلح‌سازی به دولت ژاپن امکان داد تا بتواند اعزام نیرو به خارج را به مردم بفروشد. ٪۸۰ کسانی که مصاحبه شدند از گسترش مسؤولیت ژاپن تحت قانون PKO حمایت می‌کردند.

آمریکا: آمریکا در مرکزیت واقعی دیپلماسی ژاپن بوده و همچنان باقی خواهد ماند. مؤید این امر این است که دو سفارت مهم ژاپن یکی در آمریکا و دیگری در سازمان ملل است که باز در آمریکا قرار دارد.

کیچی فوجی‌وارا از مؤسسه علوم اجتماعی دانشگاه توکیو در مصاحبه خود گفت: خطوط راهنما (تجدیدنظر در معاهده سال ۱۹۹۷) آنچه را که ژاپن انجام می‌داد مشروعیت بخشید. آنها هیچ تأثیری بر سیاست خارجی این کشور ندارند. اما تأثیر آنها این است که ژاپن یک

کشور عادی‌تر به نظر می‌رسد. کشوری است که می‌تواند نیروهای نظامی خود را به خاطر نظم بین‌المللی به ماورای بحار بفرستد. این خطوط راهنما نقش ژاپن را در اتحاد نسبتاً تقویت کرده است. ضمن اینکه روابط امنیتی آمریکا ـ ژاپن از حمایت عمومی نیز برخوردار است.

کره: از قبل و به‌ویژه بعد از آزمایش موشکی کره شمالی بر فراز ژاپن، ژاپن روابط نزدیک‌تر با کره جنوبی را دنبال کرد. این تهدید به عنوان یک عامل وحدت‌بخش میان کره جنوبی با ژاپن و آمریکا عمل کرده است. پوزش‌خواهی ژاپن از کره جنوبی نیز به بهبود روابط میان طرفین کمک کرده است. دو کشور مانورهای مشترک نظامی برگزار می‌کنند و ژاپن در حال افزایش توان خود برای حمله به سایت‌های موشکی است که بتوانند ژاپن را هدف قرار دهند.

فصل ششم

ژاپن به کجا می‌رود؟

برای ژاپن دنیای ساده جنگ سرد پایان یافته و نظام بین‌الملل پیچیده‌تر شده است. گزینه‌های روبه‌روی ژاپن مبهم و تصمیم‌گیری برای این کشور مشکل است.

منابع سیاست خارجی ژاپن

علاوه‌بر دفتر نخست وزیری و وزارت خارجه ژاپن، نقش پارلمان در سیاست خارجی به زیان وزارت خارجه این کشور رو به افزایش است. در آینده دفتر نخست وزیر نقش رهبری و پارلمان نقش جهت‌دهی خواهند داشت و نقش وزارت خارجه به‌طور عمده به نقش اجرایی تقلیل پیدا خواهد کرد. کاهش قدرت وزارت خارجه را می‌توان در تلاش‌هایی دید که برای تبدیل آژانس دفاعی به وزارت‌خانه صورت می‌پذیرد. با تبدیل آژانس دفاعی به وزارت خانه، وزارت‌خارجه قدرت انحصاری سیاست خارجی و امنیتی را نخواهد داشت. دلیل دیگر کاهش قدرت وزارت خارجه به جمود حاکم بر دستگاه بوروکراتیک آن بازمی‌گردد، به‌طوری که تنها بوروکرات‌های عالی‌رتبه آزادی صحبت و بحث پیرامون موضوعات را دارند.

پارلمان

به‌طور کلی تلاش جهت تمرکززدایی دستگاه بوروکراتیک و اعطای قدرت بیشتر به پارلمان در جریان است. سیاست خارجی ژاپن تحت نفوذ پارلمان بی‌ثبات‌تر و غیرقابل پیش‌بینی‌تر خواهد بود، اما دموکراتیک‌تر است.

به‌طور سنتی پارلمان در سیاست‌گذاری خارجی دخالت زیادی نداشته و علت آن به این برمی‌گشت که مردم توجه زیادی به سیاست خارجی نداشتند. اما این وضعیت در حال تغییر است. افکار عمومی نسبت به سیاست خارجی آماده‌تر شده و طبیعی است که این موضوع در انتخابات پارلمان و در نتیجه در انتخابات نمایندگان تأثیر می‌گذارد. پارلمان توجه خاصی به سیاست خارجی معطوف داشته و در همین راستا یک کمیته فرعی در زمینه ODA به‌عنوان مهم‌ترین کارت سیاست خارجی ژاپن تشکیل داده است. با این حال افزایش نقش پارلمان سبب خواهد شد که این کشور ریسک کمتری در نقاط خطرناک بپذیرد.

نقش SDF در سیاست خارجی

با تصویب قانون عملیات حفظ صلح SDF به‌طور رسمی به بخشی از سیاست خارجی تبدیل شد (ص ۱۶۲) و سیاست خارجی ژاپن دیگر محدود به دیپلماسی دسته‌چک نیست. جنبه دیگر افزایش نقش SDF افزایش توانایی‌های آن در ارتباط با کره شمالی است.

در حال‌حاضر تهدید کره شمالی علت وجودی اتحاد امنیتی با آمریکا است. اما اگر این تهدید از بین برود توجیه معاهده امنیتی دشوار خواهد بود. اگر روابط امنیتی خاتمه یابد ژاپن چتر اتمی خود را از دست می‌دهد و در این صورت باید گزینه هسته‌ای را برگزینند و لازم است تهدیدی توجیه‌کننده آن باشد.

به‌طور کلی برای برقراری موازنه با چین، روسیه و احتمالاً هند در آینده و برقراری ثبات در شرق آسیا، نقش SDF رو به افزایش است. ژاپن همچنین باید قوانین مربوط به SDF را مدون نماید. فقدان قوانین در ارتباط با شرایط اضطراری و بحران یک مشکل جدی برای SDF است. اکثر نخبگان ژاپن از اصلاح قانون اساسی حمایت می‌کنند اما این مطلب درخصوص مردم صادق نیست.

جمع‌بندی

اصل ۹ مانع اصلی عادی‌شدن سیاست خارجی ژاپن است و اصلاح قانون اساسی نیز در دست مردم این کشور است که به اعتقاد آقای ایشبا شیگرو عضو پارلمان تا قانون اساسی اصلاح نشود ژاپن نمی‌تواند به‌عنوان یک رهبر در جهان عمل نماید.

مشکل دیگر ژاپن ادامه تسلط نسل قدیم و اجازه ندادن به نسل جدید برای به دست گرفتن امور است. ژاپن برای ۵ تا ۱۰ سال آینده آرزوی هژمونی ندارد. اما می‌خواهد نقشی همچون فرانسه و بریتانیا ایفا کند (ص ۱۶۹). اما باتوجه به محدودیت‌های ناشی از اصل ۹، سازمان ملل احتمالاً مرکز ثقل سیاست غیرآمریکایی ژاپن خواهد بود.

نقش ژاپن در جنگ جهانی دوم و عدم پوزش‌خواهی از آن نیز یک مانع تاریخی بر سر ارتقای جایگاه این کشور در شرق آسیا محسوب می‌شود. رکود اقتصادی نیز یک مانع دیگر به‌شمار می‌رود.

درخصوص این پرسش که آیا ژاپن آماده است رهبری جهان را بپذیرد و هزینه ایفای چنین نقشی نیز بپردازد یا نه، هیچ‌کس به این پرسش پاسخ مثبت نداد. هیچ‌کس نگفت که ژاپن می‌تواند نقش رهبری جهانی را برعهده بگیرد اما ۴۸٪ گفتند اگر بتواند مایل است بپذیرد. به همین خاطر است که سازمان ملل جایگاه مهمی در سیاست خارجی ژاپن دارد.

آینده ژاپن

ژاپن می‌خواهد که به عنوان رهبر آسیا نگریسته شود. حضور این کشور در گروه ۷ نیز چنین موقعیتی را به آن می‌دهد. ژاپن اغلب خود را بین شرق و غرب می‌بیند و می‌خواهد از شرقی و غربی‌بودن به نفع خود استفاده نماید. اما مشکل مخالفت چین با رهبری ژاپن است. چین معتقد است که این کشور باید نمایندگی آسیا را برعهده داشته باشد و ژاپن از چین پیروی کند. چین از سابقه ژاپن در چین برای تضعیف جاه‌طلبی ژاپن استفاده می‌کند.

بزرگ‌ترین مانع برای آینده ژاپن بی‌میلی آن برای پوزش‌طلبی از رفتار گذشته است. اگر ژاپن این مشکل را حل نکند از نظر امنیتی

منزوی و وابسته به آمریکا باقی خواهد ماند. لذا امپراتور به‌عنوان سمبل ملت باید از رفتار این کشور در دوران جنگ پوزش بخواهد.

واقع‌گرایی عمل‌گرا

ژاپن شکلی از واقع‌گرایی را در سیاست خارجی به اجرا می‌گذارد اما محدودیت‌های ناشی از اصل ۹ مانع از اعمال سیاست قدرت می‌شود. باتوجه به این محدودیت‌ها ژاپن به‌طور عمل‌گرایانه یک سیاست خارجی نهادگرا در پیش گرفته است. همچنان که گریکو استدلال می‌کند، دولت‌ها ممکن است در سطح بین‌المللی در دنیای هرج و مرج‌گونه با هم همکاری نمایند اما انگیزه همکاری ماهیتاً می‌تواند واقع‌گرایانه باشد.

نقش ژاپن در جهان از طریق مأموریت‌های حفظ صلح PKO و مشارکت فزاینده در مجامع چندجانبه رو به گسترش است. فرایند عادی‌سازی ژاپن از طریق باز تفسیر اصل ۹ ادامه دارد. این فرایند از طریق دادن نقش بیشتر به SDF و تبدیل آن به ارتش صورت می‌پذیرد. موتور محرکه تغییر در سیاست خارجی ژاپن از فشار خارجی برای کمک بیشتر ژاپن به جامعه بین‌المللی و تغییر نسل در ژاپن که منبع سیاست خارجی را از وزارت خارجه به پارلمان سوق می‌دهد، ناشی می‌شود. نسل جنگ جهانی دوم خواهان حفظ وضع موجود است در حالی که نسل جدید، ژاپن را یک کشور عادی می‌خواهد. طبیعی است که نسل جدید به تدریج جایگزین نسل قبل می‌شود.

از مجموع مصاحبه‌ها دو نتیجه مهم به دست آمد: سیاست خارجی ژاپن بیشتر بر پایه بحران اتخاذ می‌شود و از قبل طراحی‌شده نیست. عدم آمادگی برای پاسخ‌گویی به آزمایش هسته‌ای هند و پاکستان، زلزله کوبه و عبور تانک‌ها از خیابان در شرایط اضطراری و... همگی نشان می‌دهد که سیاست خارجی و امنیتی ژاپن آماده بحران‌های آینده نیست. به جز گرایش‌های سرمایه‌داری، دموکراتیک و صلح‌گرایی، ژاپن فاقد ایدئولوژی یا فلسفه خاصی است که برنامه‌ریزی استراتژیک آن را جهت‌دهی نماید. یافته دوم، تغییر قدرت و رفتن موضوعات اصلی سیاست خارجی از وزارت

خارجه محتاط به پارلمان بی‌ثبات، به دلیل تغییر نسل‌ها است.

برخی ملاحظات

همچنان که در مقدمه گفته شد از نظر روش این کتاب الگوی خوبی برای تحقیقات دانشگاهی به‌شمار می‌رود و همان‌گونه که دراین خلاصه مفصل ملاحظه گردید حاوی نکات مهمی درخصوص سیاست خارجی ژاپن است. با این حال به‌طور طبیعی ایراداتی نیز بر آن وارد است. ازجمله این که نویسنده گاهی در گفته خود دچار تناقض‌گویی می‌گردد و برای اثبات فرضیه خود شواهدی را ارائه می‌دهد که ناقض آن است. ازجمله این شواهد در یک جا نویسنده از قول منابع وزارت امور خارجه نقل می‌کند که این کشور در هیچ‌کجا خلاف منافع ملی خود عمل نمی‌کند و در جایی دیگر باز از قول منابعی در وزارت امور خارجه می‌گوید ژاپن گاهی صد در صد در مقابل آمریکا کوتاه می‌آید و روابط دو کشور متوازن نیست، در حالی که تلاش نویسنده این است تا اثبات کند ژاپن براساس منافع ملی خود عمل می‌کند و فشار خارجی (گایاتسو) افسانه‌ای بیش نیست.

همچنین در اوایل کتاب وی اظهار می‌کند که وزارت خارجه ژاپن باهوش‌ترین افراد را در خود جای داده و اهمیت آن نباید دست‌کم گرفته شود و در جای دیگر می‌گوید که بحث‌های محتوایی کافی درخصوص سیاست خارجی این کشور در محافل تصمیم‌گیری ژاپن صورت نپذیرفته است.

در یک جا ابراز می‌کند که ژاپن با مسائل بین‌المللی به شکل موردی برخورد می‌کند و فاقد برنامه درازمدت است و در جایی دیگر می‌گوید که طی ۵۰ سال گذشته دکترین یوشیدا را دنبال نموده و این دکترین با پایان‌یافتن جنگ سرد کارایی خود را از دست داده است. خود این امر نشان می‌دهد که ژاپن در گذشته برنامه درازمدت داشته و بعید است در حال‌حاضر نداشته باشد.

به‌طور کلی نوعی سردرگمی و عدم انسجام در این کتاب به چشم می‌خورد و دلیل آن شاید این باشد که پاسخ‌هایی که در مصاحبه‌ها به سؤالات مصاحبه‌کننده داده شده

بسیار متفاوتند. این امر مصاحبه‌کننده را سردرگم ساخته و مانع از آن شده که بتواند به نتایج مشخصی درخصوص سیاست خارجی ژاپن دست یابد. البته این نکته به شرطی درست است که آنچه به چاپ رسیده کل تحقیق انجام‌شده باشد.

یکی دیگر از نکاتی که در این کتاب و دیگر تحلیل‌های مربوط به سیاست خارجی و امنیتی ژاپن به کرات به چشم می‌خورد، تأکید بر اصل ۹ قانون اساسی به عنوان یکی از فاکتورهای اصلی شکل‌دهنده سیاست خارجی ژاپن طی دوره پس از جنگ سرد و غیرعادی جلوه‌دادن این کشور است. هرچند اصل ۹ قانون اساسی مهم است اما این پرسش مطرح می‌شود که چگونه اصل ۹ اجازه داشتن سومین بودجه نظامی جهان (برخلاف قانون اساسی) را به این کشور داده اما اجازه استفاده از این قدرت نظامی را نمی‌دهد؟ این بحث در آینده بیشتر شکافته خواهد شد.

با همه اینها، مطالعه این کتاب به علاقمندان سیاست خارجی ژاپن و تحولات امنیتی در شرق آسیا توصیه می‌گردد.

نبی سنبلی

نماینده مطالعاتی در سفارت جمهوری اسلامی ایران ـ توکیو

معرفی کتاب

دیپلماسی دوجانبه

Kishan Rana, ***Bilateral Diplomacy***, (New Delhi: Manas Publications, 2002), pp. 283.

نویسنده کتاب، کیشان رانا دیپلمات و سفیر بازنشسته هندی است که سی‌وپنج سال تجربه دیپلماتیک به عنوان سفیر / کمیسر عالی در کشورهای آلمان، الجزایر، نایروبی و موریتانی و سرکنسول در سان‌فرانسیسکو را در سوابق خود دارد. وی هم‌اکنون به‌عنوان مشاور تجاری شرکت‌های هندی و بین‌المللی و مدرس مؤسسه روابط خارجی در دهلی‌نو می‌باشد.[1] تاکنون علاوه‌بر کتاب حاضر، تألیفات دیگری نیز از ایشان به‌زبان انگلیسی به چاپ رسیده است. ازجمله کتاب «درون دیپلماسی[2]» در سال ۱۹۹۹ و کتاب «سفرای قرن بیست‌ویکم: از سفیر تام‌الاختیار تا مدیر اجرایی[3]» در سال ۲۰۰۴. آقای رانا در اسفندماه ۱۳۸۲ نیز به همت دانشکده روابط بین‌الملل یک دوره آموزشی دیپلماسی را در محل دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه برگزار نمود.

این کتاب در سه بخش و شانزده فصل به رشته تحریر درآمده است. بخش اول به اهداف دیپلماسی دوجانبه با تأکیدبر مسائل اقتصادی و مالی اختصاص یافته است. بخش دوم به نهادهای حاضر در عرصه دیپلماسی ازجمله وزارت امور خارجه، سفارت‌خانه‌ها،

1.http:/www.diplomacy.edu/books/language and diplomacy /text/html/contributors.htm.
2. Inside Diplomacy
3. The 21st Century Ambassador: Plenipotentiary to Chief Executive

کنسول‌گری‌ها و کمیسیون‌های مشترک اختصاص یافته است. بخش سوم نیز تحت عنوان شیوه‌ها به موضوعاتی چون گزارش‌نویسی، مذاکرات دوجانبه و حساسیت بین فرهنگی می‌پردازد. وی فصل آخر کتاب خود را به روندهای آینده و موضوعات حاضر مؤثر بر دیپلماسی اختصاص داده است. در این نتیجه‌گیری وی ادعا می‌کند که در نتیجه روندها و تحولات معاصر نه‌تنها از اهمیت سفارت‌خانه‌های کشورها کاسته نشده بلکه به دلیل افزایش تعداد بازیگران درون کشوری فعال در مسائل خارجی، تنها نهادی هستند که می‌توانند تصویر کاملی از وضعیت موجود و روابط دوجانبه بین دو کشور را در اختیار بگذارند.

کیشان رانا در فصل اول تحت عنوان «چارچوبی برای روابط»، دیپلماسی را به‌عنوان شیوه‌های اجرای سیاست خارجی توسط وزارت خارجه که توسط دیپلمات‌های حرفه‌ای اجرا می‌شود، تعریف می‌کند. وی ضمن تفکیک دیپلماسی از سیاست خارجی، سیاست خارجی را به صورت راهبرد و دیپلماسی را تاکتیک‌های اجرای این راهبردها تعریف می‌کند. یا به قول پیتر مارشال دیپلمات بریتانیایی سیاست خارجی در مورد چه انجام‌دادن و دیپلماسی در مورد چگونه انجام‌دادن آن است (ص ۱۷).

از دید او، کشورها از نظر اهمیت رابطه برای هر کشور به سه دسته تقسیم می‌شوند. دسته اول کشورهایی هستند که دارای اهمیت ویژه‌ای هستند که شامل همسایه‌های بلافصل کشورها هستند که برقراری ارتباط و داشتن روابط عادی با این دسته از کشورها از نظر امنیتی و اقتصادی ضروری است. دسته دوم طیف گسترده‌ای از کشورها هستند که از ابزار مختلف ولی معمولاً بدون توسل به ابزار استثنایی و ویژه، برای برقراری و گسترش روابط با آنها استفاده می‌شود و دسته سوم کشورهایی هستند که از اهمیت چندانی در برقراری روابط برخوردار نبوده و حاشیه‌ای هستند، که معمولاً با این کشورها در سطح اعزام فرستاده‌ها و یا اکردیته‌نمودن سفیر خود در کشورهای دیگر است.

دیپلماسی به عنوان شیوه یا تاکتیک اجرای سیاست خارجی یک کشور در طی چند دهه گذشته تحولات چشمگیری به خود دیده است. طبق کنوانسیون وین ۱۹۶۱ در مورد روابط دیپلماتیک مهم‌ترین وظایف دیپلماسی را به‌طور کلی در پنج مقوله می‌توان دسته‌بندی نمود: نمایندگی کشور فرستنده نزد کشور پذیرنده[1]، حمایت از منافع اتباع کشور فرستنده[2]، مذاکره[3]، گردآوری اطلاعات[4] و تلاش برای ارتقای روابط دوجانبه[5] (ص ۲۱).

به‌طور کلی و با عنایت به این شرح کلی وظایف نمایندگی‌های دیپلماتیک کشورها را بدین‌ترتیب عنوان نمود: تلاش برای ارتقای روابط تجاری و اقتصادی، استفاده از شیوه‌ها و ابزارهای مختلف برای تأثیرگذاشتن بر تصمیمات کشور پذیرنده[6]، انعکاس وقایع جاری و نتیجه سیاست‌های اعمالی کشور فرستنده[7]، مدیریت روابط بین کشورها[8] و خدمات‌رسانی به اتباع کشور فرستنده و همچنین کسانی که مایل به سفر به آن کشور[9] هستند(۲۵).

در فصل دوم تحت عنوان «ایجاد روابط سیاسی» به بررسی دلایل و مفاهیم موجود در پشت روابط سیاسی مختلف بین کشورها ازجمله وجود اهداف امنیتی، همسایگی، وجود ایدئولوژی و ارزش‌های مشترک، رقابت، منافع مشترک و سابقه تاریخی و... پرداخته شده است (ص ۳۶-۳۵). در این فصل سیر تحول و شیوه‌های معمول برای توسعه روابط بین کشورها در سطوح سیاسی ازجمله برقراری روابط اولیه، تبادل‌نظر و دیدارهای متقابل، انعقاد قراردادهای همکاری متقابل، انجام مشورت در زمینه مسائل موردعلاقه طرفین، همکاری در حوزه‌های کارکردی مثل فرهنگ، رسانه‌ها و آموزشی و علمی؛ و همکاری‌های منطقه‌ای توضیح داده شده است (ص ۳۸).

شیوه‌های عملی که برای توسعه روابط

1. Representation
2. Protection
3. Negotiation
4. Ascertaining
5. Promotion
6. Outreach
7. Feedback
8. Managment
9. Servicing

به‌ویژه از منظر نمایندگی‌های خارجی کشورها باید مورد توجه قرار گیرد عبارتند از: درک ساختار قدرت درکشور هدف، ایجاد شبکه‌ای از ارتباطات در آن کشور، داشتن تصور کلی از وضعیت و سطح روابط، نگاه گروهی در حل مسائل و مشکلات در درون نمایندگی‌ها و یا بین نمایندگی‌ها و مرکز، تماس با دیگر وزارت‌خانه‌ها غیر از وزارت‌خارجه‌ها، دانستن زبان محلی، ارائه چهره مثبت از خود در کشور محل مأموریت، تماس با مراکز تجاری و گروه‌های فکری و سازمان‌های غیردولتی، و همچنین توجه به جوامع قومی و لابی‌های موجود که بتوانند مورد استفاده قرار گیرند به‌ویژه گروه‌های مهاجر از کشور خود در کشور مقصد و... (ص ۴۵-۴۴).

امنیت و دیپلماسی موضوع فصل سوم کتاب است که در این فصل ضمن بررسی برداشت‌های مختلف از مفهوم امنیت برای قدرت‌های بزرگ و کوچک، تحول این مفهوم در دوران جنگ سرد و پس از آن مورد توجه قرار می‌گیرد. در بحث از امنیت فراگیر ابعاد مختلف امنیت بررسی شده است. ازجمله: امنیت اقتصادی، انرژی، غذا، آب، محیط‌زیست، ارتباطات، فناوری، اجتماعی، جمعیتی و همچنین تروریسم بین‌المللی به‌عنوان یک موضوع امنیتی جدید پس از وقایع یازده سپتامبر.

دیپلماسی و امنیت در جهان امروز از یکدیگر قابل تفکیک نمی‌باشند. این دو موضوع در زمینه‌های مختلف با یکدیگر ارتباط پیدا می‌کنند ازجمله: حفظ امنیت یک کشور به عنوان مهم‌ترین اولویت سیاست خارجی و دیپلماسی کشور؛ مدیریت روابط با همسایگان؛ استفاده از اهرم زور و فشار در روابط بین‌الملل؛ ایجاد یک چارچوب سالم برای همکاری منطقه‌ای؛ حل‌وفصل اختلافات مرزی و همکاری‌های بین‌منطقه‌ای.

در دنیای کنونی و ازجمله در عرصه دیپلماسی، اقتصاد از اهمیت فراوانی برخوردار شده است. به نحوی که بسیاری از اقدامات سیاسی کشورها نیز در راستای اهداف درازمدت اقتصادی طراحی و به‌مرحله اجرا درمی‌آید.

فصول چهارم و پنجم کتاب حاضر نیز به این موضوع اختصاص یافته است. در نتیجه اهمیت‌یافتن اقتصاد در دنیای کنونی این موضوع در دیپلماسی نیز بازتاب یافته و دیپلماسی اقتصادی بخش مهمی از وظایف و فعالیت‌های سفارت‌خانه‌ها و نمایندگی‌های خارجی کشورها را در بر می‌گیرد.

چهار ستون فعالیت اقتصادی (که امروزه با دیپلماسی نیز ارتباط پیدا می‌کند) در حال‌حاضر عبارتند از:

۱. ارتقای مبادلات تجاری از طریق شناخت و درک وضعیت صادرات کشور خود و بازار کشور مقصد و تلاش جهت افزایش صادرات، ارائه اطلاعات درخصوص کالاهای صادراتی کشور خود به مجامع و تجار کشور مقصد، حل اختلافات تجاری، تلاش در جهت انجام سفر هیأت‌های تجاری و برگزاری نمایشگاه‌های تجاری و برگزاری جلسه‌های خریداران ـ فروشندگان (۸۵-۸۲)؛

۲. تلاش در جهت جذب هرچه بیشتر سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی F.D.I در این زمینه باید توجه نمود که صرف داشتن قوانین حمایت‌کننده و مناسب کافی نیست بلکه اطلاع‌رسانی و رقابت بین کشورها بسیار مهم است چرا که حتی کشورهای بسیار توسعه‌یافته نیز برای جلب این سرمایه‌ها رقابت دارند؛

۳. تلاش در جهت جذب فن‌آوری‌های نوین؛

۴. ارائه کمک‌های اقتصادی و مدیریت این کمک‌ها: بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته هر ساله مبالغ قابل‌توجهی را صرف کمک به کشورهای در حال توسعه و فقیر تحت عنوان‌های مختلف می‌نمایند که در این بین مدیریت چگونگی اختصاص و هزینه‌شدن این کمک‌ها بخشی از وظایف دیپلماسی کشورها شده است.

ارتقای وجهه هر کشور و تصویرسازی مثبت[1] ازجمله دیگر مسائلی است که در دیپلماسی اهمیت داشته و در همکاری‌های اقتصادی کشورها نیز تأثیرگذار است. انجام این امر می‌تواند از طریق ارائه رفتار مناسب از جانب

1. Image Building

دیپلمات‌ها و نمایندگان کشورها، ملاقات با مردم، حضور در مجامع عمومی و ارائه خدمات مناسب و مصاحبه با رسانه‌های جمعی و ارائه تصویری مثبت از کشور خود صورت پذیرد. تشویق و جلب توریست‌ها نیز از مسائلی است که هم در جهت تصویرسازی و هم در حوزه اقتصاد از اهمیت برخوردار است.

فصل ششم به موضوع فرهنگ، رسانه، آموزش، علوم و فناوری اختصاص یافته است. دیپلماسی فرهنگی را می‌توان به دو معنی به کار برد. یکی به معنی پوشش‌دادن برخی کارهای هنری، تبادل هیأت‌های ورزشی و فرهنگی، برپایی نمایشگاه‌ها و همکاری‌های علمی است و معنی دوم آن چیزی است که کل شخصیت ملی، تاریخ، تمدن و میراث دیرین یک کشور را در بر می‌گیرد. برخی کشورها تلاش نموده‌اند تا علاوه‌بر تبلیغات فرهنگی و معرفی چهره‌های شاخص فرهنگی خود به معنی اول و معنی محدود آن، کشور و تمدن خود را به معنی گسترده کلمه و به‌عنوان یک نمونه ویژه به جهانیان معرفی کنند.

در روابط متقابل برای ارائه و تبلیغ فرهنگ اقدامات مختلفی را می‌توان انجام داد ازجمله انعقاد قراردادهای متقابل همکاری‌های فرهنگی، ایجاد جوامع دوستی بین دو کشور، برپایی نمایشگاه‌ها و فستیوال‌های هنری، ایجاد مراکز فرهنگی، و همکاری‌های رسانه‌ای برای معرفی و ارائه چهره‌ای مثبت از یک کشور نزد افکار عمومی کشور مقصد و انجام تبادلات علمی (۱۰۰-۹۹).

در راستای اقدامات فرهنگی بایستی به نوع جدیدی از دیپلماسی تحت عنوان دیپلماسی عمومی[1] نیز توجه نمود. در این نوع دیپلماسی سعی می‌شود با به‌کارگیری شیوه‌های مختلف بر افکار عمومی داخلی و خارجی تأثیر گذاشته و به شکل‌گیری این افکار به نحوی که تأمین‌کننده منافع یک کشور باشد، کمک کند. در این راستا می‌توان از طریق ارائه شبکه‌های اطلاع‌رسانی اینترنتی، مصاحبه با مردم و حضور در مجامع عمومی، اقدام از طریق سازمان‌های غیردولتی و بخش‌های قومی خاص و همچنین گروه‌های داوطلب اقدام کرد (۱۰۸).

در بخش دوم تحت عنوان نهادها در

1. Public Diplomacy

سه فصل به بررسی نقش نهادهای حاضر در عرصه دیپلماسی یعنی وزارت خارجه، و سفارت‌خانه‌ها، کنسول‌گری‌ها، کمیسیون‌های مشترک و نشست‌های سران پرداخته شده است.

در فصل هفتم به بررسی نقش وزارت امور خارجه و سیر تحول در وظایف و کارکردهای این نهاد پرداخته شده است. وزارت امورخارجه به عنوان نهاد متولی و اداره‌کننده روابط خارجی از قدیم‌الایام و از زمان تأسیس اولین مرکز اداره روابط خارجی در ۱۶۲۶ در پاریس تحولات شگرفی به خود دیده است. این نهاد معمولاً از نظر ساختار سازمانی به دو بخش اصلی تقسیم می‌شود، یک بخش منطقه‌ای که عهده‌دار تنظیم روابط دوجانبه با کشورهای مناطق مختلف می‌باشد. بخش دوم، بخش کارکردی است که قسمت‌های مختلف ازجمله امور اجرایی، کنفرانس‌ها، مسائل حقوقی، تشریفات و امثال اینها را در بر می‌گیرد (۱۱۵).

مهم‌ترین وظایف کارشناسانی که تحت‌عنوان «کارشناس میز» مسؤول یکی از این زیربخش‌ها می‌باشند به شرح زیر است: جمع‌آوری اولیه داده‌ها درخصوص موضوع مربوطه و تحلیل آنها؛ تهیه پیش‌نویس نامه‌ها، یادداشت‌ها، سخنرانی‌ها و...، تهیه پیش‌نویس پیام‌ها برای ارسال نمایندگی‌ها و پاسخ درخواست‌ها و سؤالات نمایندگی‌ها، پردازش گزارش‌های نمایندگی‌ها و یا هر وظیفه دیگری که از طرف مقامات بالاتر به وی ارجاع شود.

این کارشناسان برای انجام صحیح وظایف خود باید ویژگی‌هایی را کسب کنند ازجمله: مطلع‌ترین فرد در مرکز درخصوص بخش خود باشند؛ بتوانند تحلیل‌های اقتصادی را با ارزیابی‌های سیاسی ترکیب نمایند؛ تحلیلی از گزارشات واصله از نمایندگی‌ها تهیه نمایند؛ تهیه گزارش مذاکرات در موضوعات مورد مسؤولیت خود؛ تهیه یادداشت‌ها و تحلیل‌هایی درخصوص چگونگی اجرای سیاست‌ها؛ هماهنگی بین نقش وزارت امور خارجه با دیگر دستگاه‌های درگیر در حیطه فعالیت خود؛ ارتباط با بخش‌های مردمی و دولتی به‌طور کلی؛ تماس با نمایندگی‌های خارجی مقیم؛ انجام کارهای عادی وزارت امور خارجه مثل تهیه پیش‌نویس نامه‌ها، پیام‌ها، سخنرانی‌ها، پاسخ‌ها و...

برخی از تخصص‌ها و ویژگی‌های

شخصی که به دیپلمات‌ها در انجام وظایفشان کمک می‌کند عبارتند از: توان ایجاد انگیزه در خود برای تحقیق و جمع‌آوری اطلاعات درخصوص موضوع مورد فعالیت، داشتن ویژگی انعطاف‌پذیری و تطبیق با شرایط جدید چرا که بسیاری از مسائل مطروحه همیشه از قاعده یکسان پیروی نمی‌کنند؛ داشتن اطلاعات کلی درخصوص طیف گسترده‌ای از موضوعات؛ علاوه‌بر داشتن اطلاعات کلی درخصوص موضوعات وی باید در یک حوزه خاص تخصص نیز داشته باشد مثلاً در مورد مسائل امنیتی، خلع سلاح، محیط زیست و یا مسائل حقوقی خاص؛ داشتن اطلاعاتی درخصوص مسائل اقتصادی چرا که بر اکثر جنبه‌های روابط دوجانبه تأثیر می‌گذارد (۱۲۳-۱۲۲).

حیطه وظایف و مسؤولیت‌های وزارت امور خارجه‌ها در طی زمان متحول شده و وظایف و نیازهای جدیدی نیز مطرح شده است که باید مدنظر قرار گیرند. مهم‌ترین تحولات و مسؤولیت‌های جدید به این شرح می‌باشند:

۱. وزارت امور خارجه در ابتدا به‌عنوان تنها کانال ارتباطی با جهان خارج و در حقیقت به‌عنوان «دروازه‌بان[1]» عمل می‌نمود ولی به مرور زمان و به‌ویژه بعد از تحولات چند دهه اخیر ازجمله گسترش ارتباطات و فناوری‌های نوین ارتباطی، واردشدن سازمان‌ها و وزارت‌خانه‌های دیگر دولتی در روابط خارجی در کنار وزارت امور خارجه و افزایش تعداد بازیگران دخیل در این عرصه، امروزه وزارت امور خارجه بیشتر به‌عنوان «هماهنگ‌کننده[2]» و ایجادکننده شبکه ارتباطی عمل کرده و مسؤولیت‌های جدیدی یافته است؛

۲. هماهنگی با دیگر سازمان‌های دولتی و غیردولتی مرتبط با امور خارجی مثل محافل فکری و دانشگاهی؛

۳. ضرورت انجام کار گروهی برای هماهنگ‌شدن، رسیدن به اهداف و به‌کارگیری اصول مشترک؛

۴. مشارکت‌دادن نمایندگی‌های خود در خارج از کشور در روند امور؛

۵. ضرورت توجه به توسعه نیروی

1. Gatekeeper
2. Coordinator

انسانی مثل ارتقای سطح علمی، ایجاد انگیزه کافی برای کار، و ارزیابی و تشویق کارکنان مستعد؛

۶. به روزنمودن شیوه‌های مدیریت در وزارت امور خارجه و نظارت بر فعالیت‌ها؛

۷. اهمیت توجه به امر دولت پاسخ‌گو که علاوه‌بر تسریع در امر خدمات‌دهی، حافظ منافع شهروندان نیز باشد (۱۲۸-۱۲۶).

فصل هشتم به سفارت‌خانه‌ها و کنسول‌گری‌ها اختصاص یافته است. وظایف سفارت‌خانه‌ها و نمایندگی‌های دائم کشورها نزد دول خارجی نیز به تبع این تحولات تغییر و توسعه یافته است. علاوه‌بر وظیفه مذاکره، تلاش در جهت ارتقا و توسعه روابط، انعکاس وقایع کشور متوقف‌فیه به مرکز و خدمات‌رسانی به اتباع کشورخود و همچنین کسانی که مایلند به‌عنوان گردشگر و یا برای کار تجاری به آن کشور سفر نمایند، نیز جز وظایف این نمایندگی‌ها است. این نمایندگی‌ها همچنین نقش مدیریت روابط خارجی با کشور مقصد را به عهده دارند.

اگرچه بسیاری از وظایف دیپلمات‌ها در مرکز و نمایندگی‌ها مشترک است ولی به‌طور کلی می‌توان گفت که مهم‌ترین تفاوت این دو حوزه فعالیت در این است که در خارج از کشور، وظیفه ارتقای روابط و تلاش در جهت ارائه چهره‌ای مثبت و سازنده از کشور خود اهمیت بیشتری می‌یابد.

به‌طور کلی دیپلمات‌های کنونی باید برای موفقیت در کار خود ویژگی‌های زیر را داشته باشد:

۱. ویژگی‌های شخصیتی مناسب برای برقراری ارتباط با مقامات محلی کشور متوقف‌فیه و جمع‌آوری اطلاعات از طریق برقراری این ارتباطات؛

۲. توان ایجاد رابطه با دیپلمات‌های دیگر کشورها در کشور متوقف‌فیه در قالب کلوپ‌ها و میهمانی‌ها و...؛

۳. گردآوری اطلاعات تخصصی کافی در مورد کشور خود، و کشور متوقف‌فیه و یادگیری زبان محلی؛

۴. داشتن اطلاعات عمومی اجتماعی از جمله در مورد نوشیدنی‌ها، غذاها و...؛

۵. توانایی نوشتاری قوی برای

گزارش‌نویسی، خلاصه‌نویسی و توانایی طرح یک ایده به شیوه‌های مختلف و با عبارات دیگر که این ویژگی در هنگام شرکت در گروه‌های تهیه‌کننده پیش‌نویس برای یک متن یا موافقت‌نامه سودمند خواهد بود؛

۶. استفاده از فن‌آوری‌های ارتباطی نوین مثل اینترنت و کامپیوتر؛

۷. ضرورت محافظت و مخفی نگه‌داشتن منبع اطلاعاتی خود و افشانکردن آن.

فصل نهم تحت عنوان کمیسیون‌های مشترک و دیگر گروه‌ها است. کمیسیون مشترک که اولین‌بار از دهه ۱۹۵۰ و بیشتر در بین کشورهای سوسیالیست شروع شد شامل تعدادی از متخصصان و مقامات رسمی از وزارت‌خانه‌های مختلف است که معمولاً سالانه تشکیل شده و مهم‌ترین مسائل موردنظر فیمابین را مورد بررسی قرار داده و تصمیم‌گیری می‌نمایند. ریاست این کمیسیون‌ها در هر یک از کشورها معمولاً به عهده یکی از وزرایی است که در آن کشور خاص موضوعات کاری بیشتری دارند. البته علاوه‌بر کمیسیون‌های مشترک، سازوکارهای دیگری نیز مورد استفاده قرار می‌گیرند. ازجمله تشکیل گروه‌های خبرگان که متشکل از افراد متخصص و معمولاً غیراداری، دانشگاهیان، نمایندگان پارلمان‌ها و رسانه‌ها بوده و برای بهبود روابط توصیه‌ها و پیشنهادهای عملی خود را ارائه می‌نمایند. نمایندگان وزارت امورخارجه باید سعی‌نمایند تا دخالت‌خود را به‌حداقل‌رسانده وفعالیت‌ها بیشتر توسط مقامات غیررسمی‌انجام‌گیرد (۱۵۳).

بخش مهمی از دیپلماسی دوجانبه بین کشورها به نشست‌های سران اختصاص دارد. به این موضوع در فصل دهم پرداخته شده است. در گذشته اجلاس سران به جمع محدودی از مسؤولان رده بالای حکومتی محدود می‌شد ولی امروزه همراه با گشوده‌شدن مسائل خارجی به روی مردم، رسانه‌ها و افکار عمومی، نشست‌های سران نیز چون گذشته محدود به جمع محدود مقامات عالی‌رتبه حکومتی نمی‌شود و جمع زیادی از تجار، افراد شاخص مملکتی و نمایندگان رسانه‌ها نیز سران کشورها را در این سفرها همراهی می‌کنند.

این نشست‌ها انواع مختلفی دارد ازجمله: ملاقات‌های دوجانبه مقامات ارشد و سران غیراجرایی کشورها (مقامات تشریفاتی) مثل پادشاهان و امپراتورها، ملاقات‌های رسمی رؤسای جمهور و نخست‌وزیران کشورها به عنوان مقامات اجرایی، ملاقات مقامات ارشد کشورها در مراسم خاص مثل جشن‌ها و یا خاکسپاری‌ها و یا مراسم دیگر، ملاقات‌های منظم دوره‌ای بین سران برخی کشورها مثل آلمان و فرانسه، نشست‌های منطقه‌ای بین سران چند کشور مثل آسه‌آن و همچنین نشست‌های دوجانبه در حاشیه جلسه‌های دیگر مثلاً در حاشیه اجلاس سازمان ملل متحد.

نشست‌های سران از جنبه‌های مختلف حائز اهمیت است. این نشست‌ها می‌تواند نقطه‌عطفی در روابط دوجانبه بین کشورها باشند و تحرکی تازه به روابط ببخشند، رهبران کشورها از این طریق فرصتی می‌یابند تا به‌طور مستقیم با هم به مذاکره پرداخته و برخی مسائل را حل و فصل نمایند، بیانیه‌هایی که در پایان اجلاس سران منتشر می‌شود نیز از اهمیت برخوردار است، ملاقات‌های سران باعث تسریع در اجرای برنامه‌ها و تنظیم قراردادها می‌شوند، مقامات کشور میهمان می‌توانند از طریق فرصت پیش‌آمده با افکار عمومی کشور میزبان ارتباط برقرار نموده و صحبت نمایند.

در بخش سوم تحت عنوان «شیوه‌ها» و طی پنج فصل به موضوعاتی ازجمله گزارش‌های دیپلماتیک، حساسیت بین‌فرهنگی، اشارات دیپلماتیک، مذاکرات دوجانبه و بهبود عملکرد پرداخته شده است.

فصل یازدهم به موضوع گزارشات دیپلماتیک اختصاص یافته است. حتی در عصر انفجار اطلاعاتی و امکان دسترسی به اطلاعات از طرق مختلف، باز هم گزارش‌نویسی به‌عنوان خون موجود در رگ فرایند دیپلماتیک محسوب می‌شود. در کنوانسیون وین ۱۹۶۱ نیز یکی از وظایف نمایندگی‌های دیپلماتیک جمع‌آوری و ارسال گزارشات به کشور فرستنده است (۱۸۲). اهمیت این موضوع از این نظر است که علاوه‌بر اینکه این گزارش‌ها به‌طور مستقیم به موضوع مورد علاقه و ذینفع کشور فرستنده ارتباط دارد

حاوی دیدگاه‌های مناسبی نیز می‌باشند که می‌تواند به فرایند سیاست‌گذاری و اجرای آنها کمک نماید.

گزارش‌ها انواع مختلف دارند ولی دو نوع گزارش که اغلب تهیه و ارسال می‌شوند گزارش‌های ماهانه و سالانه می‌باشند که آخرین وضعیت تحولات سیاسی، اقتصادی و فرهنگی کشور موردنظر را تبیین می‌کنند. ازجمله مسائلی که در گزارش‌نویسی باید مدنظر قرار گیرند عبارتند از: همه‌جانبه‌نگری و عینیت؛ تسلط بر زبان و ادبیات برای ارائه مناسب مطلب؛ دوری از تعصب و یک‌جانبه‌نگری؛ صحت مطالب اعلام‌شده؛ شجاعت در ارائه وقایع حتی اگر تلخ و ناخوشایند باشد و امانت‌داری در اعلام موضوع به کشور خود.

در فصل دوازدهم به ضرورت وجود حساسیت بین‌فرهنگی و داشتن اطلاعات کافی درخصوص فرهنگ‌ها و نظام ارزشی کشورهای دیگر پرداخته شده است. دیپلماسی در عمل برخورد و تعامل با کشورهایی است که هر یک فرهنگ و نظام ارزشی خاص خود را دارند. به‌ویژه در جهان امروزی که بیش از یکصدونود کشور مستقل با هم تعامل دارند. نمایندگان این کشورها برای فهم و درک یکدیگر و برقراری ارتباط مؤثر و مثبت نیازمند داشتن اطلاعات عمومی از فرهنگ‌های یکدیگر هستند. این دانش فرهنگی را می‌توان از طریق مطالعه تاریخ، نظام ارزشی و دیگر عواملی که می‌تواند به شناسایی این فرهنگ‌ها کمک کند، کسب نمود. این امر نیازمند این است که فرد ضمن داشتن اعتمادبه نفس و شناخت کافی نسبت به فرهنگ خود، از برتردانستن فرهنگ خود و پست‌شمردن فرهنگ دیگران اجتناب نماید.

عنوان فصل سیزدهم اشارات دیپلماتیک نام گرفته است. اشارات[1] شیوه‌های غیرکلامی ارسال پیام را گویند که در دیپلماسی از اهمیت خاصی برخوردار است و گاهی جایگزین زبان می‌شود. برای تبادل هر اشاره باید چند عامل وجود داشته باشد: فرستنده پیام، گیرنده پیام، کانال ارسال پیام و تجزیه و تحلیل و تفسیر پیام.

1. Signals

این ارتباطات غیرکلامی باید چند ویژگی داشته باشند: یکی اینکه تعمدی انجام شده باشند و به صورت اتفاقی و عدم‌آگاهی از طرف یک نفر نیست، باید ابهام داشته باشند تا برای طرف مقابل کاملاً روشن نبوده و قابل تفسیر باشند؛ از نظر زمانی، قالب و شیوه‌های ارائه نیز قابل تفسیر باشد. البته اشاره‌ها خود شاخصه‌های فرهنگی هستند که برای شناخت و تفسیر درست آنها باید اطلاعات و شناخت کافی در مورد فرهنگ‌های مختلف وجود داشته باشند. این اشاره‌ها می‌توانند به شیوه‌های مختلف ازجمله بیان یا حتی عدم‌بیان مطلبی، نوع زمان و محل بیان، نوع حرکات بدنی و... اشاره‌ها از جنبه‌های مختلف دارای اهمیتند ازجمله می‌توانند حاوی پیامی درخصوص ارزش و اهمیت پیام کتبی و یا یک صحبت و همچنین بیان‌کننده نوع و شاخصی برای سطح روابط باشند (۲۱۸).

مذاکرات دوجانبه عنوان فصل چهاردهم کتاب کیشان رانا است. در گذشته مذاکرات مهم‌ترین کارکرد دیپلماسی در نظر گرفته می‌شد به نحوی که هارولد نیکلسون دیپلماسی را به عنوان «هنر مذاکره‌کردن در مورد موافقت‌نامه‌ها» تعریف نموده است (۲۲۶). البته امروزه حوزه وظایف دیپلماسی گسترش یافته و صرفاً شامل مذاکره نمی‌شود ولی همچنان مذاکره در مورد موافقت‌نامه‌های چندجانبه و دوجانبه یکی از مهم‌ترین وظایف دیپلماسی است. اگرچه به دلیل تخصصی و گسترده‌شدن موضوعات مورد مذاکره، این امر دیگر صرفاً از مجرای وزارت امور خارجه‌ها صورت نمی‌گیرد بلکه گاهی اوقات به همین دلیل نقش وزارت امور خارجه و یا سفارت‌خانه‌ها در حد ناظر و یا مشاور تقلیل یافته و مذاکرات توسط دیگر نهادهای تخصصی مربوط به موضوع مورد مذاکره انجام می‌شود.

انجام مذاکره به دلیل وجود منافع مشترک و موضوعات مورد اختلاف است که برای حل این اختلافات و همچنین دستیابی به منافع و اهدافی که نمی‌توان آن را از طریق اقدام یک‌جانبه کسب نمود، تن به مذاکره با دیگر کشورها می‌دهند.

در مذاکرات امروزی مسائل خارجی نیز تاحد زیادی در سطح افکار عمومی مطرح می‌شوند و طرف مذاکره‌کننده علاوه‌بر اینکه باید طرف مقابل مذاکره را قانع نماید، باید به افکار عمومی که وی را تحت‌نظر دارند نیز پاسخ‌گو باشد و با این افکار عمومی و سازمان‌های دیگر نیز به اجماع نظری دست یابد.

مذاکرات مراحل مختلفی دارد که شاید بتوان آنها را به چهار مرحله تقسیم نمود:

۱. مرحله آمادگی[1]: در این مرحله باید قبل از هر چیز بین بازیگران و نهادهای مختلف ذینفع در یک مسأله و همچنین تیم مذاکره‌کننده اجماع نظری به دست آید. نقاط ضعف و قوت خود و حریف را شناخته و کلیه اطلاعات لازم را گردآوری کنیم. همچنبن در این مرحله باید پایین‌ترین حد موردقبول برای توافق از سوی خود[2] را مشخص نماییم و همچنین این حد را برای طرف مقابل هم حدس بزنیم.

۲. مرحله پیش از مذاکره[3]: این مرحله که عنوان «مذاکره در مورد مذاکره» نیز به خود گرفته است، در مورد دستور کار، چگونگی و اولویت موضوعات مطروحه، زمان و مکان مذاکره، ترکیب هیأت‌ها و آشکار یا مخفی‌بودن مذاکره و... توافق می‌شود.

۳. مذاکره: مرحله اصلی برای رسیدن به توافق است. این خود شامل چند مرحله می‌شود. ازجمله مرحله آغاز و گشایش صحبت، مرحله تعیین و توضیح مسأله، مرحله انجام مذاکره در مورد کلیت موضوع مورد بررسی و توافق درباره آن، مرحله پرداختن به جزئیات، در نهایت مرحله جمع‌بندی کامل که چگونگی نوشتن متن مورد توافق و کلمات و عبارات مورد استفاده مشخص می‌شود.

۴. مرحله پیگیری[4]: در این مرحله لازم است موارد مورد توافق تا اجرایی‌شدن نهایی پیگیری شده تا به فراموشی سپرده نشوند.

در این فصل الگوی مطالعاتی دانشگاه هاروارد تحت عنوان «مذاکره اصولی» نیز بررسی شده است. اصولی که طبق این الگو در

1. Preparation
2. Best Alternative to a Negotiated Agreement., (BATNA)
3. Prenegotiation
4. Follow Up

طی مذاکرات باید مورد توجه قرار گیرند عبارتند از: جداکردن فرد از موضوع، توجه به وجود منافع مشترک در عین اختلاف‌نظر در مورد یک مسأله، توجه به وجود راهکارهای مختلف برای حل یک مسأله و توجه به معیارها و رویه‌های استاندارد بررسی مشکلات مشابه.

در فصل پانزدهم نیز به موضوع ارزیابی و تقویت عملکرد نمایندگی‌ها اختصاص یافته است که هر کشور سیستم خاصی را برای ارزیابی فعالیت‌ها و جریان امور در نمایندگی‌های خود پیاده می‌نماید.

در فصل شانزدهم که نتیجه‌گیری و فصل پایانی کتاب است نیز روندهای آینده پیش‌روی فرایند دیپلماسی مورد بررسی قرار گرفته است. در این فصل باتوجه به روند شکل‌گیری اتحادیه اروپا، تأثیر این رویداد را بر دیپلماسی ارزیابی و به نقش سفارت‌خانه‌های این کشورها در پیشبرد امور پرداخته شده است.

دیپلماسی منطقه‌ای و چندجانبه نیز از دیگر موضوعاتی است که در فصل پایانی کتاب به آن پرداخته شده است. دیپلماسی منطقه‌ای شامل فعالیت‌های خارجی اجراشده توسط برنامه‌های از قبل تعیین‌شده برای همکاری‌های اقتصادی، سیاسی و... است که معمولاً بین تعدادی از همسایگان که یک منطقه را تشکیل می‌دهند، اجرا می‌شود. امروزه برای بسیاری از کشورها همکاری‌های منطقه‌ای از اهمیت والایی برخوردار است و وزارت خارجه‌ها بخشی از فعالیت خود را صرف اجرای دیپلماسی منطقه‌ای در قالب سازمان‌ها و یا نهادهای منطقه‌ای می‌نمایند. به‌عنوان مهم‌ترین نمونه همکاری‌های منطقه‌ای می‌توان از اتحادیه اروپا و آسه‌آن نام برد.

دیپلماسی منطقه‌ای و همکاری در قالب سازمان‌های منطقه‌ای معمولاً مستلزم انجام تمهیدات خاصی می‌باشد ازجمله داشتن دبیرخانه مستقل به نام سازمان مربوطه، تعیین و انتخاب افرادی به عنوان نمایندگان دائم کشورهای عضو نزد سازمان ملل مثل معرفی نمایندگان دائم از سوی OAS یا اتحادیه اروپا نزد سازمان برای تصمیم‌گیری در مورد مسائل مبتلا به.

فرایند جهانی‌شدن، حقوق بین‌الملل و تحول حاکمیت دولت‌ها و نقش دیپلماسی در فرایند تلاش کشورهای در حال توسعه برای پیشرفت نیز از دیگر موضوعاتی است که در این فصل به آنها پرداخته شده است.

به‌طور کلی کیشان رانا در این کتاب ضمن تأکید بر اهمیت دیپلماسی دوجانبه بر ضرورت یادگیری مداوم دیپلمات‌ها ازجمله در مورد شیوه‌های مدیریت تجاری تأکید می‌کند. وی در این کتاب باتوجه به بیش از سه دهه از تجربه دیپلماتیک شخصی مثال‌های بسیار جالب و مفیدی درخصوص موضوعات موردبحث خود ذکر می‌کند که برای علاقه‌مندان به دیپلماسی و به‌ویژه دیپلمات‌ها بسیار مفید خواهد بود.

داود رضایی اسکندری

اداره امور اکو وزارت امور خارجه

معرفی کتاب

توهمات امپراتوری: تعریف نظم نوین آمریکایی

Chalmers Johnson, ***The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic,*** (New York: Metropolitan Books, 2004), 400 pp.

Niall Ferguson, ***Colossus: The Price of America's Empire,*** (New York: Penguin Press, 2004), 368 pp.

Benjamin R. Barber, ***Fear's Empire: War, Terrorism, and Democracy,*** (New York: Norton, 2003), 192 pp.

Michael Nann, ***Incoherent Empire,*** (New York: Verso, 2003), 284 pp.

Emmanuel Todd, ***After the Empire: The Breakdown of the American Order***, (New York: Columbia University Press, 2003), 192 pp.

گزارش زیر به معرفی پنج کتاب در مورد امپراتوری آمریکا می‌پردازد. این گزارش توسط ایکن بری نوشته شده است.[1]

بحث در مورد امپراتوری دوباره آغاز شده است. این جای تعجب ندارد چرا که آمریکا آن چنان بر دنیا تسلط پیدا کرده است که پیش از این هیچ کشوری چنین سلطه‌ای نداشته است. آمریکا از دوران جنگ سرد بدون هیچ رقیب ژئوپلتیکی یا ایدئولوژیکی به‌عنوان تنها ابرقدرت به منصهٔ ظهور رسید. اروپا به عقب رانده شده و ژاپن نیز تحرکی ندارد.

1. John Ikenberry, Illusions of Empire: Defining the New American Order, ***Foreign Affairs***, March/April 2004.

پس از گذشت نیم‌قرن از اشغال ژاپن و آلمان ـ دومین و سومین قدرت اقتصادی دنیا ـ هنوز امنیت آنها را تعیین می‌کند. پایگاه‌های نظامی و جنگ‌آوران آمریکایی دنیا را احاطه کرده‌اند. روسیه همکاری امنیتی شبه‌رسمی با آمریکا دارد و چین حداقل در موقعیت کنونی خود را با سلطه آمریکا وفق داده است. این برای اولین‌بار در عصر نوین است که قدرتمندترین کشور جهان بدون هیچ فشاری از طرف سایر قدرت‌های بزرگ، در صحنه جهانی می‌تواند فعالیت کند. ما وارد عصر تک‌قطبی آمریکا شده‌ایم.

جنگ دولت بوش با تروریسم، تجاوز به افغانستان و عراق، بودجه نظامی را افزایش داد و استراتژی جنجال‌برانگیز امنیت ملی ۲۰۰۰، قدرت آمریکا را به نمایش گذاشت و با این کار آرامش جهان را به کلی بر هم زد. نگرانی از عواقب تک‌قطبی‌بودن آمریکا علت نه‌چندان پنهان تنش میان آمریکا و اروپاست و در انتخابات اخیر ریاست جمهوری در آلمان، برزیل و کره جنوبی نیز خود را به‌طرز چشمگیری نشان داده است. اساسی‌ترین سؤالات در مورد ماهیت سیاست جهانی ـ اینکه چه کسی حکمرانی می‌کند و چه کسی سود می‌برد ـ اکنون موضوع گفتگوی میان متحدان و دشمنان دیرین می‌باشد.

قدرت، غالباً پوشیده و بی‌سروصداست اما هنگامی که به معرض نمایش گذاشته می‌شود و مایه برتری محسوب می‌شود ناگزیر واکنش به همراه خواهد داشت. این اظهارنظر جرج‌ز کلمنشاو را تداعی می‌کند که به‌عنوان یک سیاست‌مدار جوان پس از پایان جنگ فرانسه و پروس گفت: «آلمان معتقد است که پیروزی آن کشور به معنای سلطه آن است، اما ما معتقد نیستیم که شکست ما بندگی است». نیم‌قرن بعد در ورسای، این کشور صلحی ناگوار به آلمان شکست خورده تحمیل کرد.

بحث فعلی در مورد امپراتوری، تلاشی جدید برای درک واقعیت تک‌قطبی جدید می‌باشد. این ادعا که آمریکا خیال امپراتوری [جهان] را در سر دارد البته چیز جدیدی نیست. هارولد لاسکی نویسنده انگلیسی و عضو حزب

کارگر در سال ۱۹۴۷ از امپراتوری قریب‌الوقوع آمریکا خبر داد، هنگامی که گفت: «آمریکا همچون غولی جهان را در قبضه قدرت خود دارد. روم در دوران اوج قدرت خود و بریتانیای کبیر در دوران برتری اقتصادی خود هیچ‌کدام از نفوذی چنان مستقیم، عمیق یا چنان فراگیر برخوردار نبودند...» و در حقیقت دین ایکسون و دیگر معماران نظم دوران پس از جنگ، طرفداران طراز اول امپراتوری بریتانیا بودند. بعدها، در طول جنگ ویتنام، متفکران چپ‌گرا و مورخان تجدیدنظر طلب، در طول تاریخ سیاست خارجی آمریکا، ردپاهای مشابهی از این میل شدید به نظامی‌گری و امپراتوری را پیدا کردند. ویلیام اپلتون ویلیامز، پدر این مکتب در کتاب ***تراژدی دیپلماسی آمریکا*** بحث کرده است که قدرت‌طلبی امپراتوری و طمع سرمایه‌داری، آرمان‌گرایی اصیل ملت را متزلزل کرده است.

امروز، «امپراتوری آمریکا» را عده‌ای تأیید می‌کنند و به آن خوش‌بین هستند و برخی دیگر آن را موهن و خطرناک می‌دانند. نومحافظه‌کاران از اعمال قدرت امپراتوری آمریکا تجلیل می‌کنند و در شعر «بار مسؤولیت رئیس جمهور» رودیارد کیپ‌کینگ نیز از آن به عنوان نیروی آزادمنشانه‌ای که به پیشبرد دموکراسی کمک می‌کند و ظلم و بیداد، تروریسم، تجاوز نظامی، و تولید و تکثیر تسلیحات را تضعیف خواهد کرد، یاد شده است. منتقدینی نیز که در این میان از امپراتوری در حال‌ظهور آمریکا انتقاد می‌کنند نگران هزینه‌های مالی غیرقابل قبول آن، اثرات زیان‌بار آن بر دموکراسی و تهدیدی هستند که این مؤسسات و اتحادیه‌هایی که از زمان جنگ جهانی دوم منافع ملی آمریکا را تأمین کرده‌اند، در بر دارد.

هیچ‌کس منکر این نیست که قدرت آمریکا فوق‌العاده است. این ویژگی و منطق سلطه آمریکاست که در بحث امپراتوری مشکل‌ساز است. آمریکا صرفاً یک ابرقدرتی که به دنبال منافع خود باشد نیست؛ این کشور خالق نظم جهانی است. در طی چند دهه، آمریکا ـ بیشتر با حمایت سایر ملت‌ها تا مقاومت از

سوی آنها- یک نظم کاملاً آزاد و قانون‌مدار را به‌وجود آورده است. مجموعه پسویایی از پتانسیل‌های بالا، منافع و آرمان‌های این کشور یک «پروژه آمریکایی» را به‌طور بی‌سابقه‌ای در سطح جهانی تشکیل داده است. چه خوب چه بد، به هرحال سایر کشورها باید به‌نحوی با این نظم ناپایدار کنار بیایند یا آن را بپذیرند.

صاحب‌نظران غالباً روابط بین‌الملل را تعامل بین کشورهای مستقل در دنیای هرج‌ومرج توصیف می‌کنند. در نظم جهانی سنتی وستفالیایی، کشورها در خاک خود قدرت را به‌طور انحصاری در دست دارند در حالی که نظم در سطح بین‌المللی با تقسیم قدرت بین کشورها برقرار می‌شود. جهان تک‌قطبی عکس حالت وستفالیایی عمل می‌کند. آمریکا در اعمال قدرت در سطوح بین‌المللی، تقریباً به‌صورت انحصاری قدرت را در اختیار دارد و در سطوح داخلی هم نهادها و رفتار کشورها کاملاً تحت نظر جهان - یعنی آمریکا- است. از ۱۱ سپتامبر ادعای دولت بوش مبنی‌بر «حاکمیت مشروط» و حق پیش‌دستی این دگرگونی را تا حد زیادی آشکار ساخت. ظهور سیستم تک‌قطبی و غیرگروهی‌شدن حاکمیت کشورها یک ساختار جدید و ناپایداری است.

اما آیا این آرایش سیاسی به‌وجود آمده یک امپراتوری است؟ و اگر بدین‌صورت است آیا امپراتوری آمریکا به سرنوشت امپراتوری‌های گذشته دچار خواهد شد یعنی جهان را با جاه‌طلبی‌ها و زیاده‌خواهی‌های خود غارت و چپاول خواهد کرد تا بدانجا که کشورگشایی بیش از حد، محاسبات غلط و افزایش مخالفان سقوط آن را سرعت بخشد؟ اصطلاح «امپراتوری» به سلطه سیاسی یک کشور برتر بر سیاست‌های داخلی و خارجی کشورهای ضعیف‌تر اطلاق می‌شود. امپراتوری‌های استعماری اروپایی در اواخر قرن نوزدهم، مستقیم‌ترین و رسمی‌ترین نوع آن می‌باشد. «قلمرو نفوذ» شوروی در اروپای شرقی نیز سلطه‌ای به همان صورت اجباری اما غیرمستقیم‌تر را در بر داشت. امپراتوری بریتانیا، هم حکومت استعماری مستقیم و هم «امپراتوری غیررسمی» را در بر داشت. اگر

امپراتوری را به‌طور ساده به‌عنوان یک سیستم سلسله‌مراتبی از روابط سیاسی تعریف کنیم که در آن قدرتمندرین کشور قاطعانه اعمال نفوذ می‌کند، در آن صورت حقیقتاً ایالات متحده واجد شرایط آن می‌باشد.

اگر ایالات متحده امپراتور باشد مانند هیچ‌یک از امپراتوری‌های گذشته نخواهد بود. اما با این حال این کشور سابقه‌ای طولانی در به‌کاربردن سیاست‌های خشن امپراتوری، به‌ویژه در آمریکای لاتین و خاورمیانه دارد. اما به عقیده اکثر کشورها، نظمی که آمریکا اداره می‌کند، سیستمی است که مورد مذاکره واقع شده و در آن آمریکا از کشورها خواسته تا در موضوعاتی که مورد توافق طرفین هستند مشارکت داشته باشند.

این موضوع از سه جهت درست می‌باشد. اول اینکه، آمریکا منافع همگانی را ـ به‌خصوص افزایش امنیت و حمایت از یک نظام تجارت آزاد ـ در قبال همکاری سایر کشورها فراهم کرده است. دوم اینکه، قدرت در سیستم آمریکایی از طریق قوانین و نهادها اعمال می‌شود. سیاست اعمال قدرت هنوز وجود دارد اما قدرتی بی‌حساب و کتاب و اتفاقی در آن حاکم می‌باشد و نهایتاً اینکه در نظمی که آمریکا اداره می‌کند، به کشورهای ضعیف‌تر «فرصت اظهارنظر» می‌دهد ـ یعنی دسترسی غیررسمی به مراحل سیاست‌گذاری آمریکا و نهادهای بین‌دولت‌ها که سیستم بین‌الملل را تشکیل می‌دهند. این ویژگی‌های نظم بین‌المللی دوران پس از ۱۹۴۵ می‌باشد که موجب شده مورخینی همچون چارلز می‌یر از آن به‌عنوان «امپراتوری توافقی» و گاین لونداشتات از «امپراتوری فراخوانی» یاد کنند.

نظم آمریکایی به صورت سلسله‌مراتبی است و در نهایت با قدرت اقتصادی و نظامی دوام می‌یابد اما این در خدمت یک سیستم رو به توسعه دموکراسی و سرمایه‌داری قرار دارد.

از این‌رو اساساً بحث امپراتوری جدید آمریکایی حول این محور می‌گردد که چقدر این ویژگی‌ها وسیع و ریشه‌دار هستند ـ و اینکه آیا ادعای قدرت آمریکا از ۱۱ سپتامبر یک فاصله اساسی با این گذشته آزاد ایجاد می‌کند.

راکت جهانی

چالمرز جانسون درکتاب **بلایای امپراتوری** این ادعای نگران‌کننده را مطرح می‌کند که قدرت نظامی و سیستم گسترده پایگاهی دوران جنگ سرد آمریکا، در دهه گذشته در شکل جدیدی از حکومت امپراتوری جهانی تحکیم یافته است. آمریکا به گفته جانسون، به «یک غول نظامی مصمم برای سلطه بر جهان» تبدیل شده است.

این غول تحت‌تأثیر یک بینش فاتحانه، احساس خطر مبالغه‌آمیز و یک مجموعه صنعتی ـ نظامی خودباور، قسمت اعظم جهان را در چنگ خود گرفته است. پنتاگون به عنوان شکل‌دهنده اصلی سیاست خارجی جایگزین وزارت خارجه شده است.

فرماندهان نظامی در ستادهای منطقه‌ای، افسر دارای بعضی اختیارات کنسولی (در روم قدیم) امروزی هستند یعنی دیپلمات‌های رزمنده‌ای که قلمرو امپراتوری آمریکا را اداره می‌کنند.

جانسون از این بیمناک است که این امپراتوری نظامی دموکراسی را از بین ببرد، ملت را سرخورده کند، مخالفت‌ها را برانگیزد و در نهایت به یک فروپاشی از نوع شوروی منجر شود.

امپراتوری نظامی آمریکایی بدین صورت شکل جدیدی از سلطه می‌باشد. جانسون آن را یک «راکت حفاظتی بین‌المللی: پیمان‌های دفاعی دوجانبه، گروه‌های مشاور نظامی و نیروهای نظامی که در کشورهای خارجی برای «دفاع» در برابر دشمنی که وجود خارجی ندارد مستقر شده‌اند» توصیف می‌کند. این ترتیبات، «اقمار» به‌ظاهر کشورهای مستقلی که روابط خارجی‌شان حول کشور امپراتور حرکت می‌کند ـ را به‌وجود می‌آورد.

جانسون استدلال می‌کند که در دوران جنگ سرد اتحاد جماهیر شوروی در اروپای شرقی و آمریکا در شرق آسیا پیشگامان این‌گونه امپراتوری بودند. امپراتوری‌های بزرگ گذشته ـ رومیان و سلسلهٔ هان در چین ـ با اردوگاه‌های نظامی دائمی که از سرزمین‌های تصرف‌شده دفاع می‌کردند بر قلمرو خود حکومت می‌کردند.

امپراتوری آمریکایی چیز بدیعی است، چرا که اساس آن بر تملک سرزمین‌ها نیست؛ این، امپراتوری پایگاه‌ها است.

جانسون در کتاب قبلی خود، (Blowback)، ادعا می‌کند که حوزه‌های نفوذ آمریکا پس از ۱۹۵۴ در شرق آسیا و آمریکای لاتین مانند همتاهای شوروی آنها زورگویانه و استثماری است. کتاب **بلایای امپراتوری** در ادامه این بحث سؤال‌برانگیز می‌باشد. جانسون با انعکاس تجدیدنظرطلبی دهه ۱۹۶۰ ادعا می‌کند که سیستم امنیتی متحدین و پایگاه‌های آمریکا در دوران جنگ سرد براساس تهدیدات ساختگی به‌وجود آمده و تحت تأثیر امیال توسعه‌طلبانه بوده است. عملکرد آمریکا برای دفاع از خود نبود، این کشور از فرصت‌ها برای تشکیل یک امپراتوری بهره‌برداری می‌کرد. اتحاد جماهیر شوروی و آمریکا، بر این اساس شباهت‌های بسیاری با هم داشتند: هر دو کشور نظام اجتماعی و سیاست خارجی‌شان را نظامی کردند و با اتکای بر کشورهای دست‌نشانده و وابستگان سیاسی خود، امپراتوری تشکیل دادند.

از دیدگاه جانسون پایان جنگ سرد برای حکومت جهانی آمریکا هم ایجاد فرصت کرد و هم بحران ـ فرصت به دلیل اینکه حوزه نفوذ شوروی حالا دیگر برای توسعه امپراتوری مهیا بود و بحران به این دلیل که سقوط اتحاد شوروی بهانه سیستم جهانی پایگاه‌های دریایی، پایگاه‌های هوایی، پادگان‌های نظامی، پایگاه‌های استراق‌سمع و جزایر استراتژیک را از بین می‌برد، اما حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر این بحران را رفع کرد. بوش به یک‌باره بهانه‌ای برای توسعه سلطه نظامی آمریکا پیدا کرد. ۱۱ سپتامبر همچنین به آمریکا امکان داد تا از پوشش شراکتی ـ اتحادی بیرون بیاید. واشنگتن اکنون دیگر می‌توانست خود را از قید تعهدات، قراردادها و قوانین بین‌المللی برهاند و به حکومت امپراتوری مستقیم اقدام نماید.

متأسفانه جانسون هیچ فرضیه منسجمی در مورد اینکه چرا آمریکا به دنبال امپراتوری است ارائه نمی‌دهد. وی در جایی عنوان می‌کند که امپراتوری نظامی آمریکایی برمبنای «مجموعه عظیمی از منافع، تعهدات و برنامه‌ها» استوار است. امپراتوری پایگاه‌ها در

استقرار نظامی نهادینه شده است و روش خود را دنبال می‌کند. اما از نیروهای درون سیاست آمریکا که در برابر امپراتوری مقاومت کنند یا آن را رد کنند هیچ بحث نکرده است. از این‌رو جانسون حضور امپریالیسم را در همه جا و در هر کاری که آمریکا انجام می‌دهد از استقبال این کشور از بازارهای آزاد و یکپارچگی اقتصادی جهان گرفته تا دستاوردهای اندک اقتصادی که این کشور دنبال می‌کند، می‌بیند.

جانسون فراتر از اظهارنظر در مورد جوامعی که تحت نفوذ واشنگتن می‌داند، مطالب زیادی مطرح نمی‌کند. البته سلطه و استثمار همیشه آشکار نیستند. بدیهی است پیمان‌های نظامی و همکاری‌های امنیتی بخشی از ساختار قدرت جهانی آمریکا است و آنها اغلب دولت‌های ضعیف و فاسد را تقویت می‌کنند تا نفوذ آمریکا را افزایش دهند. اما کشورها می‌توانند از پیمان‌های امنیتی با آمریکا به نفع خودشان نیز استفاده کنند. ژاپن می‌تواند یک شریک امنیتی وابسته برای آمریکا باشد، اما اتحاد آمریکا و ژاپن به توکیو این امکان را می‌دهد که در پی تشکیل قدرت نظامی که ثبات منطقه شرق آسیا را بر هم می‌زند نباشد. علاوه‌بر این، کشورها گزینه‌های دیگری نیز دارند: آنها می‌توانند تنها با درخواست خروج آمریکا از آن کشورها از سلطه آمریکا رهایی یابند که اغلب نیز این کار را می‌کنند. فیلیپینی‌ها این‌گونه عمل کردند و شاید کره جنوبی نیز کشور بعدی باشد. تنوع و پیچیدگی پیمان‌های امنیتی آمریکا با سایر کشورها باعث سوءتعبیر دیدگاه ساده‌انگارانه هژمونی نظامی جانسون شده است.

در واقع، سیستم اتحادی آمریکا ـ که پس از نیم قرن هنوز به قوت خود باقی است ـ به ایجاد یک فضای باثبات و باز سیاسی کمک کرده است. امنیت مشارکتی تنها وسیله‌ای برای سلطه آمریکا نیست؛ بلکه ابزار معماری سیاسی است. اما جانسون مجموعه گسترده‌تر قوانین و نهادهای چندجانبه مورد حمایت آمریکا را که به نظم بین‌الملل عمق و استحکام می‌بخشد را نادیده گرفته است و بالاخره معلوم نیست که آمریکا چه کاری می‌بایست انجام دهد ـ به استثنای عقب‌نشینی به مرزهای خود یا به

حیات خود خاتمه‌دادن ـ تا از انتقادات جانسون در امان باشد.

سلطه آمریکا

نایل فرگوسن در کتاب **غول**[1] عنوان می‌کند که آمریکا حقیقتاً یک امپراتور است و مدت طولانی است که این چنین بوده است. لیکن از نظر فرگوسن یک امپراتوری آزاد قوانین و نهادها را حفظ می‌کند و منافع عمومی را با برقراری صلح، تأمین آزادی در دریا و آسمان و اداره یک سیستم تجاری و پولی بین‌المللی، تضمین می‌کند. آمریکا وارث طبیعی سیستم انگلیسی مدیریت جهان است اما به صورت ناقص؛ کشوری است آزاد، طالب یکپارچگی و متمایل به حکومت غیررسمی. از این‌رو بیم فرگوسن از افزایش بیش از حد امپراتوری آمریکا بر جهان نیست بلکه ازناکافی‌بودن آن است. رهبران آمریکا برای جامه عمل‌پوشاندن به نیات خیرخواهانه خود، دوره زمانی کوتاهی در اختیار دارند و این مانعی در راه موفقیت آنها است.

از دیدگاه فرگوسن، آمریکا شباهت‌های بسیاری با امپراتوری‌های گذشته دارد. مانند روم، تا حد قابل‌ملاحظه‌ای در دادن تابعیت به‌طور باز عمل می‌کند. فرگوسن می‌نویسد: نشان‌های نظامی مجروحین آمریکایی و تابعیت آمریکا همزمان به بسیاری از سربازانی که سال گذشته در عراق خدمت کردند اعطا شد، درست مانند خدمت در لژیون‌های رومی که زمانی به عنوان راهی برای تبدیل‌شدن به یک شهروند رومی بود. در واقع آمریکا با معماری سنتی پایتخت خود و ساختار جمهوری‌خواهانه قانون اساسی آن بیشتر از هر امپراتوری دیگری در گذشته به یک «روم جدید» شبیه است ـ منتها رومی که در آن [مجلس] سنا، امپراتوری‌های آینده این کشور را به خدمت خود درآورده است. گسترش زبان، عقاید و فرهنگ آمریکایی نیز قابل قیاس با روم در دوران اوج قدرت آن می‌باشد.

لیکن فرگوسن حتی شباهت‌های بیشتری را با امپراتوری بریتانیا قائل است. رؤسای جمهور آمریکا از وودرو ویلسون،

1. Colossus

فرانکلین روزولت و جان اف کندی تا رونالد ریگان، بیل کلینتون و جرج دبلیو بوش همه و همه، قدرت خود را در راه ارتقای آرمان‌های بزرگ آزادی‌خواهانه برای آزادی اقتصادی، دموکراسی، دولت محدود، شرافت انسان و حاکمیت قانون به کار بردند. فرگوسن معتقد است که «استراتژی آزادی» شباهت بسیاری به آرمان‌های امپراتوری بریتانیا در نیمه دوم قرن نوزدهم دارد. با این حال، این وینستون چرچیل جوان بود که ابراز داشت که هدف امپریالیسم بریتانیا این است که «بین قبایل دیگر صلح ایجاد کند، در هر جا که خشونت حاکم است، عدالت را اجرا کند، زنجیرها را از دست‌وپای بردگان بردارد، از زمین ثروت بیرون بیاورد، نخستین بذرهای تجارت و آموزش را بکارد، فرصت شادی را برای همه مردم افزایش و آلام آنها را به حداقل برساند...».

قسمت اعظم کتاب **غول** حکایت آشنای ظهور سلطه جهانی آمریکا به عنوان اقدامی برای امپراتوری آزاد را بازگو می‌کند. به گفته فرگوسن، آنچه که امپریالیسم آمریکا را متمایز می‌سازد این است که در قالب ضدامپریالیسم دنبال می‌شود. فرگوسن با ظرافت تمام در هر یک از مقاطع تاریخ آمریکا، تنش‌های بین آرمان‌های جمهوری‌خواهانه و اعمال قدرت جهانی را روشن می‌سازد و نشان می‌دهد که چگونه این تنش‌ها اغلب حل‌وفصل می‌شوند. جنگ سرد ـ و دکترین مهار جرج کنان ـ نمونه اصلی این آمیختگی ضدامپریالیسم و قدرت سخت می‌باشد. امنیت، آزادی، جامعه دموکراتیک، تعهد سیاسی و تجهیز قدرت آمریکا با هم یکی شده‌اند. اساس حکومت جهانی آمریکا اجرای قوانین آزادی اقتصادی بود، اما آمریکا علاقمند بود که با اعمال زور کشورها را در یک نظم آزاد یکپارچه کند.

جالب‌ترین ادعای فرگوسن این است که جهان به مقدار بیشتری از این امپراتوری آزاد آمریکایی نیاز دارد. این استدلال تاحدی از این ادعا ناشی می‌شود که نظم جهانی موجود به یک رهبری روشن‌گرانه نیازمند است و تنها واشنگتن از عهده آن برمی‌آید. (فرگوسن امید زیادی به اینکه اروپا بر نگرانی خود در مورد اختلافات

درونی خود بر سر توسعه اروپا فائق آید، ندارد) به‌ویژه این سیستم گسترده‌تر کشورهای مستقل اما شکست‌خورده است که به سرپرستی امپراتوری واشنگتن نیازمندند. در نواحی وسیع آفریقا، آسیا و خاورمیانه، خودمختاری ملی به مصیبت بزرگی تبدیل شده است. فرگوسن بدون‌اینکه استثنایی قائل شود ادعا می‌کند که «تجربه استقلال سیاسی ـ به‌خصوص در آفریقا ـ باعث بدبختی اکثر کشورهای فقیر شده است». به عقیده فرگوسن توسعه امپراتوری آزاد در این نواحی (حتی اگر مستلزم نوعی حکومت استعماری باشد) لازم است. اما اینکه این ترتیبات امپراتوری در ابتدا به چه صورتی باشند هنوز مشخص نیست.

فرگوسن آنگاه که می‌گوید: «اساساً با امپراتوری موافق است»، تاحدی هم با مفاهیم تردستی به خرج می‌دهد. آنچه را که فرگوسن از «امپراتوری آزاد» در نظر دارد، صاحب‌نظران قبلاً از آن به عنوان «هژمونی آزاد» نام برده‌اند، یعنی یک نظم سلسله‌مراتبی که هنوز با اشکال سنتی امپراتوری بسیار تفاوت دارد. هژمون آزاد به موجب قدرت خود می‌تواند به جای نزاع بر سر دستاوردهای کوتاه‌مدت خود با کشورهای دیگر، براساس منافع درازمدت خود عمل کند؛ می‌تواند منافع ملی خود را براساس آزادی و ثبات سیستم بزرگ‌تر تعیین کند. بنابراین آمریکا ضمن تضمین منافع سایر کشورهایی که از آن اطاعت می‌کنند نظم بین‌المللی را شکل می‌بخشد و بر آن سلطه می‌یابد. این نظم توافقی برخلاف امپراتوری، به قوانین سیستم بین کشور حاکم و سایرین بستگی دارد. بدین‌صورت هنجارها و نهادهایی که در اطراف هژمونی آمریکا شکل گرفته‌اند اعمال قدرت جابرانه آمریکا را محدود می‌کنند و سایر کشورها را در اداره این سیستم وارد می‌کند.

اینکه فرگوسن امپراتوری آمریکا را مزیت برمی‌شمرد براساس این ادعای وی می‌باشد که در پی فروپاشی اتحاد شوروی، جهان می‌توانسته یکی از این دو مسیر را در پیش گیرد: نظم بین‌المللی براساس استقلال کشورها و یا براساس امپراتوری آمریکا سازمان یافته باشد. وی بر این عقیده است که جهانی با

کشورهای در حال رقابت و غیرمتمرکز که اکثر آنها غیردموکرات باشند دچار بحران خواهد شد.

شاید این‌گونه باشد؛ البته نظر وی در این مورد که ثبات و بازارهای آزاد بدون حمایت کشورهای قدرت‌مند به‌راحتی دوام نخواهند یافت، درست است. اما اندیشه امپراتوری آزاد، انواع بسیار متفاوت نظم آمریکایی را در هم می‌آمیزد. یک نوع نظم که در آن واشنگتن سایر کشورها را به اطاعت وامی‌دارد با سیستم قوانین چندجانبه و مشارکت نزدیک تفاوت بسیار دارد. چالش‌های صلح و تحول اقتصادی که فرگوسن تعریف می‌کند با همکاری دموکراسی‌های پیشرفته بهتر انجام می‌شوند. بالاخره لازمه یک چنین نظم مشارکتی این است که واشنگتن به جای اینکه درک کامل‌تری از امپراتوری داشته باشد، از امپراتوری‌های گذشته پا را فراتر نهد.

فرگوسن در پایان، قبول نقش امپراتوری را به دلایل سیاسی مفید می‌داند. آمریکایی‌ها، برخلاف انگلیسی‌ها معتقد نیستند که امپراتوری اعمال می‌کنند. از این‌رو آمریکا یک امپراتوری ناشکیبا و زودگذری را تشکیل می‌دهد (برخلاف بریتانیا که یک ذهنیت فرهنگی را برای حکومت جهانی به دست آورد). فرگوسن بر این تصور است که بیان صادقانه در مورد حقیقت امپراتوری آمریکا، موجب درک بهتری از وظایف و تعهدات آن خواهد شد.

اما دقیقاً عکس این موضوع صادق می‌باشد. لازم نیست که آمریکا به جهان به‌عنوان مستعمره خود نگاه کند و نیروهای استعماری را به اقصی نقاط آن اعزام کند؛ بلکه باید روش‌هایی برای اعمال قدرت خود به‌طور مستمر، قانونی و در همکاری با سایرین و ایجاد اشکال پیچیده‌تر حکومت مشارکتی بین‌المللی بیابد. در این مورد تردید بسیاری وجود دارد که مردم آمریکا چنین امپراتوری جمعی را بپذیرند. در سپتامبر گذشته به محض اینکه جرج بوش هزینه اشغال عراق را اعلام کرد، حمایت عمومی به یک‌باره افت پیدا کرد.

ناامنی امپراتوری

کتاب **امپراتوری وحشت** بنیامین باربر برضد انگیزه‌های یک‌جانبه‌گرایی اخیر در

سـیاست خـارجـی آمـریکا مـطالبی را عـنوان می‌کند. به گفته باربر، امپراتوری جـزء لایـنفک سلطه آمریکا نیست بـلکه یک وسـوسه است، وسوسه‌ای که دولت بوش بیش از پـیش بـه آن دچـار شـده است. در مـقابله بـا تـروریسم، واشنگتن بین توسل به قانون و پشت‌پازدن به آن مردد می‌باشد. فرضیه باربر این است که آمریکا با استناد به حق اقدام یک‌جانبه، جنگ پیش‌گیرانه و تغییر رژیم، اسـاس مشـارکت و قـانون را کـه لازمه جنگ با هرج‌ومرج تروریستی مـی‌باشد، تضعیف کرده است. باربر به بحث در این مورد می‌پردازد که سیاست خارجـی‌ای کـه بـراسـاس استفاده از نیروی نظامی علیه کشورهای یـاغی تنظیم شده است، بیانگر درک غـلط پـیامدهای همبستگی جهانی و ماهیت دمـوکراسـی است. واشنگتن، نمی‌تواند نظم جهانی‌ای را اداره کـند که محرک آن اقدام نظامی و ترس از تـروریسم می‌باشد. به عبارت ساده‌تر، امپراتـوری آمـریکا تداوم‌پذیر نیست.

به عـقیده بـاربر، مـنطق جـهانی‌سازی، منطق امـپراتـوری را از دور خـارج کـرده است: رواج جهانی‌سازی، استراتژی بزرگ امپراتوری را تضعیف می‌کند. آمریکا از بسیاری از جـنبه‌های اقتصادی و سیاسی به شدت به کشورهای دیگر وابسته می‌باشد. از این‌رو جهان بسیار پیچیده‌تر و هم‌بسته‌تر از آن است که بتوان از یک مـرکز امـپراتـوری بـر آن حکـومت کـرد. آمـریکا در امپراتوری وحشت تلاش دارد تا از طریق نیروی نظامی در جهان نظم ایجاد کند. اما این استراتژی در نهایت به شکست خود آمریکا منجر خواهد شد چرا که موجب ظهور کشورهایی متخاصم خواهد شد که اضمحلال نظم جهانی را در سـر می‌پرورانند، نه شرکایی زیردست و مطیع.

در عوض باربر یک نظم فراگیر از قوانین جهانی که ریشه در جامعه بشری دارد را پیشنهاد می‌کند: قانون بشر، تعامل جهانی در چارچـوب حـقوق و قـوانـین فـراگـیری کـه بـا هـمکاری چـندجانبه سیاسی، اقـتصادی و فـرهنگی بـه وجود آمده‌اند، را موجب خواهد شد ـ تنها با آن میزان اقدام نظامی مشترک که حکومت قـانونی مشترک تصویب کند؛ چه در کنگره به صـورت معاهدات چندجانبه و چه از طریق سازمان ملل.

باربر نتیجه‌گیری می‌کند که از طریق استراتژی «دموکراسی پیشگیرانه» ـ کشورهای دموکراتی که با هم به‌منظور تقویت و گسترش لیبرالیسم کار می‌کنند ـ بهتر می‌توان با تهدیدات تروریستی مقابله کرد، اما تصور بیش از حد آرمانی باربر در مورد حکومت جهانی فراگیر، به اندازه هشدارهای وی مبنی‌بر حکومت یک‌جانبه نظامی متقاعدکننده نیست. در حقیقت، وی به مشتاقان امپراتوری آزاد از دو جهت هشدار می‌دهد. اول اینکه دو هدف امپراتوری آزاد ـ یکی ایجاد سیستم قوانین بین‌المللی و دیگری اعمال یک‌جانبه قدرت نظامی علیه دشمنان نظم آمریکایی ـ اغلب با یکدیگر در تعارض هستند. همان‌گونه که باربر نشان می‌دهد سیاست‌گذاران مشتاق اغلب با استناد به ترس از تروریسم اعمال یک‌جانبه قدرت را توجیه می‌کنند که این خود باعث تضعیف قوانین و نهادهایی خواهد شد که می‌بایست از آنها حفاظت به عمل می‌آوردند. دوم اینکه خطر ناشی از تروریسم و سلاح‌های کشتارجمعی آنقدر نیست که امپراتوری آزاد آمریکا را مشروعیت ببخشد. در دوران جنگ سرد، آمریکا یک بینش مبتنی‌بر جامعه و توسعه در جهان آزاد به رهبری آمریکا را با القای مشروعیت اعمال قدرت آمریکا تبیین کرد. لیکن جای تردید دارد که جنگ با تروریسم که در آن کشورها یا «با ما هستند یا علیه ما»، آنقدر طرفدار داشته باشد که بتواند حمایت لازم را از نظم تحت‌سلطه آمریکا تأمین کند.

قانون موازنه

مایکل مان نیز در مورد یک تغییر خطرناک و دوام‌ناپذیر امپراتوری در سیاست خارجی آمریکا هشدار می‌دهد. وی در کتاب ***امپراتوری نامنسجم*** بحث می‌کند که این «امپریالیسم جدید» تحت‌تأثیر یک بینش رادیکال می‌باشد که در آن قدرت یک‌جانبه نظامی، باعث تحمیل سلطه آمریکا شده و بر بی‌نظمی جهانی فائق می‌آید. مان معتقد است که این «پروژه امپراتوری» منوط است به میزان بیش از حد قدرت آمریکا؛ آمریکا دارای توان نظامی عظیمی است، اما قابلیت‌های سیاسی و

اقتصادی آن چندان عظیم نیست. این عدم توازن موجب گردیده واشنگتن بیش از حد بر اعمال قدرت تکیه کرده، در جستجوی امپراتوری به ورطه «خودباوری بیش از حد و نظامی‌گری افراطی» سوق پیدا کند. این نظامی‌گری آنچه را که مان «امپراتوری غیرمنسجم» می‌نامد ایجاد می‌کند که رهبری آمریکا را تضعیف می‌کند و موجب می‌شود که تروریست‌ها و کشورهای یاغی بیشتر شوند نه کمتر.

مان به‌عنوان یک جامعه‌شناس، در اثر علمی بزرگ خود در مورد تاریخ قدرت اجتماعی بحث می‌کند که چهار نوع قدرت موجب ظهور و سقوط کشورها، ملت‌ها، امپراتوری‌ها، مناطق و تمدن‌ها می‌شوند: نظامی، سیاسی، اقتصادی و ایدئولوژیکی. وی با ربط‌دادن این مقوله‌ها به آمریکا نتیجه می‌گیرد که این کشور درگیر یک مشت استعاره است: «غول نظامی، کنار گودنشین اقتصادی، مبتلای به اسکیزوفرنی سیاسی و شبح ایدئولوژیکی».

مان تأیید می‌کند که آمریکا کانون اقتصاد جهان است و نقش دلار به عنوان ذخیره اصلی ارزی مزایای چشمگیری را در مسائل اقتصادی به همراه دارد. اما به اعتقاد وی توان بالفعل واشنگتن در استفاده از تجارت و کمک به‌عنوان اهرم سیاسی، همان‌گونه که ناتوانی این کشور در حمایت از کشورهایی نظیر آنگولا، شیلی، گینه، مکزیک و پاکستان قبل از جنگ عراق در شورای امنیت نشان داد، بسیار محدود است. علاوه‌بر این، دولت‌های دست‌نشانده آمریکا روزبه‌روز غیرقابل اعتمادتر می‌شوند و مردم کشورهای متحد سابق آن در تب‌وتاب ضدیت با آمریکا به سر می‌برند. در ضمن فرهنگ و آرمان‌های آمریکایی نسبت به روزگاران گذشته از کشش و جاذبه کمتری برخوردار است. گرچه جهان هنوز از جامعه باز و آزادی‌های اساسی آمریکا استقبال می‌کند، اما از «امپریالیسم فرهنگی» و تهاجم آمریکا بیش از پیش شکایت دارد. ناسیونالیسم و بنیادگرایی دینی، فرهنگ‌های عمیقی را ایجاد کرده است که در مقابل پروژه امپریالیسم آمریکایی ایستاده‌اند.

مان و باربر هر دو این موضوع مهم را عنوان کرده‌اند که امپراتوری که تنها براساس

سلطه نظامی بنا شود توفیقی حاصل نخواهد کرد. آمریکا در توصیف آنها- مانند یک غول جهانی در حل مسائل جهان هرج‌ومرج رفتار می‌کند- در مقابل اطاعت سایر کشورها امنیت آنها را تأمین می‌کند. واشنگتن با تصور امپراتوری که دارد قواعد بازی دولت‌های دیگر را رعایت نمی‌کند و معتقد است که این بهایی است که جهان باید برای امنیت بپردازد. اما این نظم تحمیلی آمریکا دوام نخواهد یافت. باربر عنوان می‌کند که آمریکا آنقدر با مابقی جهان سروکار دارد که نمی‌تواند بدون تمهیدات پیچیده همکاری، این سیستم را اداره کند. مان به نوبه خود استدلال می‌کند که «شوک و هیبت» نظامی تنها مقاومت را افزایش خواهد داد؛ وی از تالکوت پارسون جامعه‌شناس نقل‌قول می‌کند که مدت‌ها پیش عنوان کرد که قدرت خام برخلاف اقتدار توافقی «تحلیل رونده» است که هرچه بیشتر به کار برود سریع‌تر از بین می‌رود.

زوال امپراتوری

امانوئل تاد، نویسنده فرانسوی معتقد است که سقوط درازمدتی را که مان و باربر پیش‌بینی کرده بودند اکنون آغاز شده است. وی در کتاب ***پس از امپراتوری*** خود با نوعی رؤیاپردازی فرانسوی بحث می‌کند که اهمیت ژئوپلتیکی آمریکا به سرعت رو به کاهش است. جهان نه در حال ورود بلکه در حال خروج از دوران سلطه آمریکاست. شاید آمریکا به دنبال یک امپراتوری آزاد باشد اما جهان قادر و بیش از پیش مایل است که به آمریکا که کم‌اهمیت‌تر از همیشه شده است پشت کند.

پیش‌بینی تاد از دیدگاه بدیع - اما مشکوک - تحول اجتماعی سیاسی و جهانی نشأت می‌گیرد. وی تصدیق می‌کند که آمریکا در دهه‌های پس از جنگ جهانی دوم نقش سرنوشت‌سازی را در بنای اقتصاد جهانی ایفا کرده است. اما به گفته تاد در این میان مراکز قدرت جدیدی با منافع و ارزش‌های متفاوت در آسیا و اروپا به منصه ظهور رسیدند. در حالی‌که اقتصاد و جامعه آمریکا دچار ضعف و فساد شد. نقطه ضعف قدرت آمریکا، اکراه این کشور در دادن تلفات و پرداخت هزینه بازسازی جوامعی

است که مورد تجاوز آن قرار می‌گیرند. در این میان با تضعیف دموکراسی آمریکا، رواج دموکراسی در سرتاسر جهان به مقاومت علیه واشنگتن دامن زده است.

تاد این موضوع را این‌گونه عنوان می‌کند: «در این لحظه‌ای که سایر نقاط جهان - که به لطف پیشرفت‌های آموزشی، جمعیت‌شناسی و دموکراسی، اکنون به سمت ثبات پیش می‌رود - در شرف درک این موضوع است که بدون آمریکا نیز می‌تواند به پیش برود، آمریکا به این نتیجه خواهد رسید که بدون بقیه جهان قادر به پیشرفت نیست».

وضعیت عجیب آمریکا به عنوان کشوری که «به‌لحاظ اقتصادی وابسته و به‌لحاظ سیاسی ضعیف» می‌باشد، دو پیامد دارد: یکی اینکه آمریکا در حال تبدیل‌شدن به یک تجاوزگر اقتصادی جهانی است که با یک سیستم کم‌دوام «باج‌گیری» خود را سرپا نگه داشته است. این کشور توان خود را برای هماهنگ‌کردن خود با پیشرفت‌های اقتصادی سایر کشورها از دست داده است. دیگر اینکه ضعف آمریکا موجب خواهد شد که این کشور برای حفظ موقعیت هژمونیک خود به اقدامات خطرناک و تجاوزکارانه‌ای دست خواهد زد. تاد این انگیزه را عامل درگیری‌های آمریکا با عراق، ایران و کره جنوبی می‌داند. در حقیقت تاد در شبهه‌انگیزترین ادعای خود مطرح می‌کند که فساد دموکراسی آمریکا موجب ظهور طبقه حاکمه لجام‌گسیخته‌ای خواهد شد که مانعی در سر راه اقدام نظامی آن علیه سایر دموکراسی‌ها و ازجمله اروپا وجود نخواهد داشت. همه اینها به عقیده تاد، منجر به فروپاشی امپراتوری آمریکایی خواهد شد.

نظر تاد در این مورد که توانایی هر کشوری برای تسلط بر نظام بین‌الملل به قدرت اقتصادی آن بستگی دارد درست است. با تغییر در سلطه اقتصادی، تک‌قطبی آمریکا عاقبت به یک تقسیم جدید قدرت تن خواهد داد. اما برخلاف تشخیص تاد، آمریکا برتری‌های فوق‌العاده اقتصادی اجتماعی خود را حفظ خواهد کرد و این ادعای وی که دارودسته حریص الیگارشی‌های مخوف، دموکراسی

آمریکا را در دست گرفته‌اند غیرقابل باور است. از همه مهم‌تر این است که ادعای تاد مبنی‌بر اینکه روسیه و سایر قدرت‌های بزرگ در تدارک برای موازنه قدرت آمریکا هستند، الگوهای بزرگ‌تر ژئوپلتیکی را نادیده انگاشته است. اروپا، ژاپن، روسیه و چین به دنبال این بوده‌اند که در امور استراتژیک، آمریکا را دخیل کنند نه اینکه در برابر آن مقاومت کنند. آنها به دنبال نفوذ و جای پایی در درون نظم موجود هستند نه تلاش برای سرنگونی آن. در واقع قدرت‌های بزرگ از انزواطلبی و جدایی آمریکا بیشتر بیمناکند تا داعیه آمریکا برای حکومت بر جهان. اکثر انتقاداتی که از نظامی‌گری آمریکا می‌شود در حقیقت بیان‌کننده نگرانی از این موضوع است که آمریکا تأمین امنیت و ثبات را متوقف کند، نه امید به اینکه سقوط کند و از میان برود.

آیا آمریکا یک امپراتور است؟ اگر چنین باشد، امپراتوری لیبرال فرگوسن تصویر قابل‌قبول‌تری است تا امپراتوری نظامی که جانسون مطرح می‌کند. اما بالاخره تفکر امپراتوری موضوعی گمراه‌کننده است و جوانب مشخص نظم سیاسی جهانی را که پیرامون قدرت آمریکا شکل گرفته است، از نظر دور می‌نماید.

آمریکا سیاست‌های امپراتوری را دنبال کرده است به خصوص در قبال کشورهای ضعیف دنیا. اما روابط آمریکا با اروپا، ژاپن، چین و روسیه را نمی‌توان امپراتوری توصیف کرد حتی اگر پسوند «نو» یا «آزاد» این اصطلاح را تعدیل کند. دموکراسی‌های پیشرفته در درون یک «جامعه امنیتی» فعالیت دارند که در آن استفاده یا تهدید به زور غیرقابل تصور است. اقتصاد آنها به شدت در هم پیچیده است. آنها با هم یک نظم سیاسی را برمبنای توافقات، تعامل همه‌جانبه و مجموعه‌ای از نهادهای بین دولت‌ها و روابط کاری ویژه تشکیل داده‌اند. این امپراتوری نیست بلکه یک نظم دموکرات سیاسی به رهبری آمریکاست که نه اسمی دارد و نه هیچ سابقه تاریخی.

البته نومحافظه‌کاران در واشنگتن بینش خود را در مورد امپراتوری این‌گونه بیان کرده‌اند: یک دوره حکومت جهانی که بر استفاده آشکار

قـــدرت نـــظامی، رهـــایی از قـیدوبندهای چندجانبه‌گرایی و اقدامی تهاجمی برای اشـاعه آزادی و دموکراسی استوار است. اما اساس این دیدگاه تصورات غـلط در مـورد قـدرت آمـریکا می‌باشد و نقش همکاری و قوانین را در حفظ و اعمال این قدرت نادیده گرفته است. عملکرد بر این اسـاس، مشـروعیت ایـالات مـتحده را بـه عنوان قدرت برجسته جـهانی از بـین مـی‌برد و اقتداری را که از چنین مشروعیتی ناشی می‌شود به شدت خدشه‌دار خواهد سـاخت و بـالاخره اینکه نـومحافظه‌کـاران در مـورد دامـنه وسیع چالش‌های جهانی و فرصت‌هایی که پـیش‌روی آمـریکاست سکـوت کـرده‌انـد. هـمان‌گونه کـه فـرگوسن مـی‌گوید، مـلت آمـریکا تـمایلی بـه گرداندن مستعمرات و یا اداره امپراتوری جهانی ندارند. از این‌رو حـتی در دوران تک‌قـطبی نـیز بـــرای ادعـــای امـــپراتـــوری آمـریکایی محدودیت‌هایی وجود دارد.

در پایان، بـحث امـپراتـوری مـهم‌ترین تحول بین‌المللی سال‌های اخـیر را از نـظر دور نگـــاه داشـته است. صـلح طـولانی‌مدت مـیان قدرت‌های بزرگ که برخـی صـاحب‌نظران آن را نشانه پایان جنگ قدرت‌های بـزرگ مـی‌دانـند. کاپیتالیسم، دموکراسـی و سـلاح‌های هسـته‌ای همه و همه علت این صلح را توضیح می‌دهند. اما روش منحصر به فردی که آمریکا برای ایجاد یک نظم بین‌المللی به کار برده است نیز در این امر دخیل است. موفقیت آمریکا به دلیل ایجاد و گسترش نهادهای بین‌المـللی است کـه قـدرت آمـــریکا را مـحدود کـرده و بـه آن مشـروعیت بخشیده‌اند.

آمریکا اکنون درکشمکش بین حکومت لیبرال و حکومت امپریالیستی گرفتار شده است. هر دو این گرایش‌ها در عـمق سـاختار سیاسی آمریکا وجود دارند، لیکن خطرات و هزینه‌های اداره جهان به‌عنوان یک امـپراتـوری آمـریکایی بسیار زیاد است و اعتقاد راسخ ملت به حاکمیت قانون از بین می‌رود.

جان آیکن‌بری

ترجمه: پریوش مظفری گرورانی

معرفی کتاب

اروپا، آمریکا، بوش و روابط فراآتلانتیکی در قرن بیست‌ویکم

Europe, America, Bush Trasatlantic Relations in the Twenty First Century, Edited by John Peterson and Mark A. Pollack, (London: Roulledge, 2002).

در این کتاب اتحاد دو سوی آتلانتیک به عنوان یکی از طولانی‌ترین شکل اتحادها، در طول تاریخ مورد بررسی قرار می‌گیرد. اتحادی که براساس آن، حتی پس از پایان جنگ سرد، اروپاییان و ایالات متحده آمریکا همکاری‌های اقتصادی و سیاسی خود را افزایش دادند.

لکن قبل از جنگ عراق دو حادثه ناگهانی، یعنی انتخاب بوش و وقایع ۱۱ سپتامبر سؤالات جدی در زمینه آینده اتحاد دو سوی آتلانتیک ایجاد نمود.

نگارندگان در کتاب حاضر با پرداختن به موضوعات مرتبط به اروپا و آمریکا مانند سیاست خارجی و سیاست‌های امنیتی، دیپلماسی اقتصادی، همکاری‌های امنیتی، سیاست‌های زیست‌محیطی، رابطه با روسیه و بالکان و خاورمیانه، تلاش نموده‌اند که عناصر ثابت و متغیر در نوع رابطه فراآتلانتیکی را بررسی نمایند.

کتاب دارای یک مقدمه و یک نتیجه‌گیری و هشت فصل به شرح زیر است:

در مقدمه (فصل اول) نگارندگان به تبیین مفهوم روابط فراآتلانتیکی می‌پردازند. روابطی که به‌ویژه در دوران جنگ سرد و برای مقابله با خطر شوروی، در حوزه‌های امنیتی قوی و چشمگیر بوده و به لحاظ همکاری‌ها و بعضاً تقابلات اقتصادی در رده دوم اهمیت قرار داشته است و بیان شده که اصولاً واژه «فراآتلانتیک» برای بیان همکاری‌های آمریکا و اروپا به ندرت مورد استفاده واقع می‌شد.

پس از جنگ سرد اروپا اصلی‌ترین شریک تجاری آمریکا شد و حتی در اواخر دهه ۹۰ به نظر می‌رسید آمریکا و اروپا به هم نزدیک‌تر شده‌اند و چیزی شبیه مشارکت استراتژیک به‌وجود آمده باشد. لکن پس از انتخابات آمریکا در سال ۲۰۰۰ روند حوادث به سمت‌وسوی دیگری رفت و هدف نگارندگان در این کتاب آن است که عوامل تغییریافته در روابط فراآتلانتیکی را شناسایی نمایند و مشخص کنند که کدام جنبه‌ها در روابط اروپا و آمریکا ثابت و بدون تغییر باقی مانده‌اند و روابط فراآتلانتیکی تا چه درجه‌ای‌دچار تغییر و دگرگونی شده است.

در فصل دوم نگارندگان به بررسی سیاست همکاری‌های دفاعی و سیاست‌های خارجی فراآتلانتیکی و وضعیت کنونی روابط فراآتلانتیکی می‌پردازند.

در این بخش بحران عراق به‌طور مفصل مورد بررسی قرار گرفته و از ناتو به‌عنوان قربانی شکاف فراآتلانتیکی یاد شده است. به‌طوری که ناتو که در نوامبر ۲۰۰۲ در جریان اجلاس پراگ با اعلام تشکیل نیروهای واکنش سریع روح جدیدی در کالبد خود حس می‌کرد در برخورد به اولین مانع در ژانویه ۲۰۰۳ شکست خورد چرا که در آن زمان تعدادی از متحدین ازجمله فرانسه، آلمان و بلژیک پیشنهاد آمریکا درخصوص ارائه‌تضمین‌های امنیتی‌لازم از سوی ناتو به ترکیه را در جریان بحران عراق رد نمودند.

نگارنده معتقد است که اگرچه پس از مه ۲۰۰۳ تلاش‌ها برای ترمیم روابط بیشتر از سوی اروپا آغاز شد، اما جنگ عراق نشان‌دهنده تفاوت در نوع نگاه اروپا و آمریکا نسبت به حل بحران‌های بین‌المللی و به‌ویژه در استفاده از نیروهای نظامی در جنگ‌های پیش‌گیرانه بود.

نگارنده با اشاره به نظرات روبرت کی‌گان متفکر محافظه‌کار آمریکا در کتاب بهشت و قدرت که نتیجه‌گیری کرده بود که اروپا به آن دلیل که ضعیف است روش‌های دیپلماتیک و چندجانبه‌گرایانه را ترجیح می‌دهد در حالی که آمریکا به آن دلیل که قدرت‌مند است راه‌حل‌های نظامی را ترجیح می‌دهد، خاطرنشان می‌سازد که دنیای جدید و خطرناک پس از ۱۱ سپتامبر نیازمند ترکیبی از دو رهیافت اروپایی ـ آمریکایی است و نتیجه می‌گیرد که شاه‌کلید آینده روابط فراآتلانتیکی تقسیم کار بین دو طرف می‌باشد.

در فصل سوم بررسی کلی درخصوص روابط تجاری و اقتصادی دو سوی آتلانتیک صورت گرفته است. نتیجه‌گیری کلی این فصل آن است که مبانی روابط اقتصادی در دو سوی آتلانتیک تاحد زیادی از تغییرات سیاسی، انجام‌گرفته مصون مانده است.

فصل چهارم، به همکاری‌های فراآتلانتیکی در حوزه عدالت و امنیت داخلی می‌پردازد و اشاره می‌کند که اگرچه درجه خوبی از همکاری‌ها، بین آمریکا و اروپا حتی قبل از ۱۱ سپتامبر وجود داشته است لکن تهدید تروریسم، فضا و زمینه‌ای را فراهم ساخت که به توسعه سیاست‌های اتحادیه و همکاری‌های قضایی و اطلاعاتی و قانون‌گذاری در سطح فراآتلانتیکی انجامید.

در فصل پنجم این کتاب روابط زیست محیطی در دو سوی آتلانتیک بررسی شده است. در این بخش با دلایل متعددی که ذکر شده است عنوان می‌شود که هیچ توافق نظری در مسائل حفاظت از محیط زیست مانند پروتکل کیوتو، حتی از زمان دولت کلینتون بین اروپا و آمریکا وجود نداشته است.

در ادامه به بررسی روابط آمریکا و اروپا در سه منطقه کلیدی و مهم برای اروپا و آمریکا یعنی روسیه، بالکان و خاورمیانه پرداخته می‌شود. در فصل ششم تصویر آمریکا و اروپا از روسیه مدنظر قرار گرفته است. نگارنده معتقد است که اروپا و آمریکا خواهان رابطه با روسیه هستند که این رابطه ماهیت یکسانی دارد. اما طبیعتاً به این کشور با روش‌های مختلفی نزدیک می‌شوند.

در فصل هفتم روابط آمریکا و اروپا در بالکان بررسی شده است، در این فصل با اشاره به نقش آمریکا در بالکان، به موفقیت‌های اتحادیه اروپا در این منطقه اشاره می‌شود و عنوان شده که بر عکس عراق شاید بالکان تنها موردی است که سیاست خارجی اروپا در آن به‌رغم پرداخت هزینه سنگین انسانی موفق بوده است.

در فصل هشتم خاورمیانه و نقش آن در روابط فراآتلانتیکی مورد بررسی قرار می‌گیرد. به گفته نگارندگان، درخصوص خاورمیانه اروپا، به‌رغم مقاومت اسرائیل و آمریکا همواره بر سیاست چندجانبه‌گرایانه خود تأکید نموده است و موضوع عراق آزمایشی بود که نشان داد رهیافت چندجانبه‌گرایانه اروپا و توسل به سازمان ملل متحد تا چه اندازه می‌تواند در سیاست‌های آمریکا تغییر ایجاد کند.

فصل نهم، تحت عنوان: آمریکای یک‌جانبه‌گرا و اروپای چندجانبه‌گرا به بررسی رهیافت دو سوی آتلانتیک در نگرش به مسائل و چالش‌های جهانی توجه دارد.

در نتیجه‌گیری، نگارندگان با ارائه شواهد در پی آن می‌باشند که نشان دهند که به چه میزان روابط فراآتلانتیکی به دلیل انتخاب بوش و حوادث ۱۱ سپتامبر و حمله به عراق دچار تغییر شده است. نگارندگان نتیجه‌گیری را با این سؤال آغاز می‌کنند که آیا مشارکت فراآتلانتیکی به پایان رسیده است؟

نگارنده با توصیف مشکلات داخلی اروپا در دستیابی به سیاست دفاعی و سیاست خارجی مشترک اروپایی و ضعف‌های نظامی اروپا در مقابل آمریکا می‌افزاید که در این مقطع زمانی دشوار خواهد بود که عدم تقارن و ناهماهنگی بین اروپا و آمریکا را در مواجهه با سؤالات فوری سیاست بین‌الملل را انکار نمود آمریکاییان مصمم به برخورد با گروه‌های تروریستی و دول یاغی از طریق نیروی نظامی در صورت نیاز می‌باشند در حالی که اروپاییان امنیت را در گرو متعهدساختن کشورهای دارای مشکل از طریق نهادهای بین‌المللی می‌دانند.

نگارنده معتقد است که اروپا در اوایل قرن ۲۱ فاصله دوری دارد که بتواند تبدیل به

شریک استراتژیک آمریکا شود. اگرچه باید به گام‌های بلندی که اتحادیه از نقطه آغازین حرکت تاکنون برداشته را نیز مدنظر قرار داد.

در نهایت نگارندگان این‌طور نتیجه‌گیری می‌کنند که برعکس آن چیزی که اغلب ادعا می‌شود بسیاری از اصول بنیادین در روابط فراآتلانتیکی به‌رغم ظهور ناگهانی متغیرهای سه‌گانه تأثیرگذار (انتخاب بوش - حادثه ۱۱ سپتامبر و جنگ عراق) بدون تغییر باقی مانده و یا تغییر چندانی نداشته‌اند.

علی نسیم‌فر

نماینده مطالعاتی سفارت جمهوری اسلامی ایران - پاریس

adopted by the General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003. The convention addresses a wide range of preventive and suppressive measures in order to control corruption worldwide. It requires member states to establish criminal and other offences to cover various acts of corruption. Countries agreed to cooperate in every aspect of the fight against corruption, including prevention, investigation and the prosecution of offenders. They also agreed on assetrecovery as "a fundamental principle of the Convention...". The Convention which needs 30 ratifications to enter into force, will provide an effective tool for fighting corruption.

visions are not the same and one may separate the different viewpoionts of the major European powers as Germany, British and France, but on the other hand with due attention to the commonalities, it is also possible to consider these three European powers as a spectrum vis-a-vis U.S. This paper tries to examine the meaning and perception of multilateralism in the mentality of U.S., British, France and Germany and by reviewing the differences in this regard and their causes, seeks to mention their impacts on the foreign policy of these powers. U.S. stresses more on the U.N. failures, and consecuently selects unilateralism. In this way, new conservative's approaches are important. Germany considers multilateralism, itself, useful and beneficial. France uses multilateralism to control U.S.; and finally British believes that multilaterlism without U.S. is meaningless. This paper ultimately concludes that there is a need to redefine multilateralism in order to end all these disputes and controverseries.

The United Nations Convention against Corruption

In its resolution 55/61 of 4 December 2000, the General Assembly recognized that an effective international legal instrument against corruption was useful and decided to establish an ad hoc committee for the negotiation of that instrument. The convention, being drafted by the ad hoc committee within less than two years (21 January - 1 October 2003) was

especially on regional levels. U.S interventions, in the name of fight against terrorism, are mainly pursued through unilateralism and without considering the European allies. All these are in spite of this reality that encountering terrorism requires the conceptualization, operationalization of concepts and identification of the means and goals. This study is to elaborate that both legal and political approaches for encountering terrorism are necessary and complemntary. Although the international law has been largely developed and nation-state sovereignty has faced more serious challenges, but the important point here is that international terrorism as well as the other international issues is overshadowed by international politics. This fact also shouldn't be ignored that legal action needs political means and power-oriented means need international covenants and pacts to win against terrorism. More over, unilateralism, espeacially in its definition of using military power, not only has not been successful but also in many cases has made the situation more critical.

Based on all above, this paper tries to propose the components and means necessary to a successful multilateralism in the international community.

Multilateralism: Behind European Views

Iraq's war in 2003 indicated a deep gap between transatlantic visions on multilaterlism and especially collective security. Although even European

Future of Iraq: Plan for Regional New Geopolitics and U.S. Postmodern Strategies

Although military operation of U.S. in Afghanistan and Iraq, falling down of Taliban and Saddam's regime prepared an opportunity for U.S. to fulfil its new strategies after September 11 and in the general framework of U.S. plan for postmodern geopolitics in the region, but emerging the new option in Iraq as the regional new geopolitics (Shiah) and its impacts and also emerging the new security issues, should be considered as new challenges for U.S.

In this article, first, at theoritical level the U.S. strategies in Iraq and their impacts would be examined and then U.S. plan for postmodern geopolitics and the process of formation of shiah geopolitics in Iraq would be described. Ultimately the role and position of Iran in the new environment and in the strategic mentality of White House would be analysied.

International Community and Encountering Terrorism

The present paper is a study on the ways which could be applied by international community to face terrorism. After September 11th event, U.S., based on its huge military resources and budjet, has tried to strenghen its presence in various international arenas.

This new tendency of U.S has militarized and securitized the world,

Effective Mental Elements in Measuring the Power and its Consequences

Although from theoritical point of view measuring the power of each country and drawing a real and valid picture of the heirarchy of the world system seems to be possible, but in reality it is impossible to materialize these issues. The most important obstacles to the real and precise measuring of national power are mental and psycological, which form the main subject of this paper.

In this way and in order to examine the mental and psychological aspects of measuring the power, firstly the concept of perception and its importance would be reviewed breifly, then I try to elaborate the role and importance of percepctions and apprehensions and also other mental elements and particulars in foreign policy and especialy in measuring the power.

In the next part, the effective mental-psychological elements in examining and measuring the power would be discussed; finally at the end I try to answer to this question that how above-mentioned factors may result in unreal and untrue measuring of national power.

Contents

▣ Articles

▣ Book Reviews

The Institute for Political and International Studies was founded in September 1983 with the objective of undertaking and encouraging the study and research of issues relevant to Islamic Republic of Iran's foreign policy. Thus, the Institute's main aims are: to conduct and promote independent research in the field of international relation; to undertake and encourage the analysis, investigation, and dissemination of knowledge in the political, economic, legal, strategic, and cultural areas; to gather, present, and publish reliable information and accourate and intelligent judgement of international affairs and, to advance the analytical understanding of vital issues affecting Iran and other Islamic countries.

The Institute has a staff of approximately 100, made up of researchers, sepcialists, and diplomats. Scholars from different universities also participate in some of the research projects. IPJS organizes seminars as well as conferences both at the Institute and universities such as Tehran University to acquaint the public more fully with its activities and with vital foreign policy issues. Seminar lectures and discussions are usually published as "Seminar reports". As the Institute regards the publication of its research findings an important part of its activities, they are published in the form of books, articles , and occasional papers.

The *Journal of Foreign Policy* is the quarterly Journal of the Institute, and is devoted to the study of international affairs. It publishes original articles on political, economic, strategic, legal, and cultural issues in international relations, with a special emphasis on foreign policy issues.

All correspondence concerning subscriptions to the *Journal of Foreign Policy* or information on the Institute's publications should be sent to:

The Publishing- House of the Foreign Ministry,
Tehran: P.O. Box: 15875/6353 Tel: 768582
Tehran, Iran.